

TARTU ÜLIKOOL

Pärnu kolledž

Ettevõtluse osakond

Kärt Saarsen

**SOTSIAALTEENUSTE KORRALDAMINE
ERI TÜÜPI KOHALIKES OMAVALITSUSTES**

Magistritöö

Juhendaja: Arvi Kuura, PhD

Pärnu 2019

Soovitan suunata kaitsmisele

(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud „.....“ a.

TÜ Pärnu kolledži osakonna juhataja

.....

(osakonna juhataja nimi ja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

SISUKORD

Sissejuhatus	4
I Sotsiaalteenuste korraldamist mõjutavad tegurid	8
1.1. Avalike teenuste kontekstikeskne käsitlus	8
1.1.1. Teenuskeskse loogika kontseptsioon	8
1.1.2. Teenuskeskne loogika avalike teenuste puhul	12
1.2. Avalike teenuste korraldamise võimalused	17
1.3. Omavalitsustes sotsiaalteenuste korraldust kujundavad tegurid	24
1.3.1. Avalike teenuste korraldust kujundavad tegurid	24
1.3.2. Tegevuskeskkonda arvestav sotsiaalteenuste korraldamine	28
II Uuring sotsiaalteenuste korraldamise praktikast Eesti kohalikes omavalitsustes	33
2.1. Uurimisprotsessi kirjeldus	33
2.1.1. Uuringu metoodika	33
2.1.2. Teisestel andmetel põhinev uuring: andmekorje, -allikad ja -analüüs	35
2.1.3. Juhtumiuuringud: andmekorje, -allikad ja -analüüs	37
2.2. Uuringu tulemused	39
2.2.1. Teisestel andmetel põhineva uuringu tulemused	39
2.2.2. Juhtumiuuringud: võrdlev analüüs	48
2.3. Järeldused ja soovitused	67
Kokkuvõte	74
Viidatud allikad	77
Lisa 1. Teenuskeskse loogika (SDL) alusteesid ja aksioomid	85
Lisa 2. Süsteeme kirjeldavate mõistete võrdlus	86
Lisa 3. Avalike teenuste korraldamise vormid	89
Lisa 4. Eesti haldusjaotus enne ja pärast haldusreformi (2017 versus 2018)	90
Lisa 5. Intervjuukava	93
Lisa 6. Kohalike omavalitsuste andmete kirjeldav statistika	94
Lisa 7. Teenuste korraldusvormide mitmekesisus analüüsitud omavalitsustes	96
Summary	97

SISSEJUHATUS

Kaasinimeste märkamine ja abistamine on ühiskonnas olnud läbi aegade oluline väärtus. Kui varem said inimesed raskuste korral enamasti abi perelt ja ümbritsevalt kogukonnalt, siis tänapäeval on lähedaste mitteformaalne tugi vähenemas ja riigi roll abivajajate toetamisel suurem. See on tingitud mitmest kaasajale iseloomulikust trendist – pered on nüüd väiksemad ja ebapüsivamad, ühiskonnas tunnustatakse enam individualistlikke väärtusi, inimesed pole enam nii paiksed kui varem, vaid liiguvad oma tööelu tõttu või muudel põhjustel paigast paika ja riigist riiki. Selle tõttu võib raskustesse sattunud inimestel nappida lähedasi, kes neid abistada saavad. Paljud riigid, sh Eesti, on ühinenud rahvusvaheliste kokkulepetega, milles deklareeritakse kõigi inimeste võrdse kohtlemise olulisust ja õigust inimväärikale elule. Muuhulgas on Eesti ratifitseerinud ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni ja on sellega võtnud riigile kohustuse parandada järjepidevalt puuetega inimeste olukorda. „Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral“, rõhutab ka Eesti põhiseaduse §28.

Riigipoolset toetust abivajajatele pakutakse mitmeti, sh on olulisel kohal avalikud teenused. Avalike teenuste korraldamine on aktuaalne teema nii praktikute kui poliitika-kujundajate hulgas, samuti teoreetilistes käsitlustes. Avalikkus ootab avalikult sektorilt „vähema eest rohkemat“ ehk üha paremini elanike vajadustele vastavate teenuste osutamist samaaegselt piiratud ressursside üha tõhusama kasutamisega. Et avalike teenuste arendamisele avaldavad mõju ka mitmesugused globaalsed trendid (üha suurem võrgustumine, tehnoloogilised uuendused jm), vajab see temaatika järjepidevat tähelepanu, sh interdistsiplinaarset teoreetilist käsitlemist, et välja selgitada pidevalt muutuvatesse oludesse paremini sobivad lahendused.

Teenuste osutamisel ja kasutamisel ei mõelda enamasti kuigivõrd sellele, et see toimub mingis laiemas kontekstis, mis võib kujundada ja mõju avaldada teenuse otsesele

osutamisele. Teenuste korraldamise teoreetilistes käsitlustes on sellele aga üha rohkem tähelepanu pööratud ja arendatud süsteemseid käsitusi, kus võetakse arvesse teenuse osutamist kujundavat keskkonda (vt nt Ostrom jt 2015; Vargo, Maglio ja Akaka 2008). Selles magistritöös analüüsitakse sotsiaalteenuste korraldamist Eestis kohaliku omavalitsuse tasandil ja seda just teenuse korraldamise kontekstist lähtuvalt.

Sotsiaalteenuste hulka kuuluvad mitmesugused teenused inimestele, kelle toimetulek on halvenenud terviseprobleemi, vananemise või mõne muu sotsiaalse riski realiseerumise tõttu. Riigiti on sotsiaalteenuste osutamise ja korraldamise praktikad mõneti erinevad, kuid sarnase joonena korraldatakse neid teenuseid enamasti elanikele lähimal kohalikul tasandil, kus inimeste igapäevased vajadused ja olemasolevad ressursid on kõige paremini teada. Kohalik omavalitsus peab oma piirkonna elanikele sotsiaalteenuste kättesaadavuse tagama neid teenuseid ise osutades või selleks partnereid leides ja koostöösuhteid luues. Praktikas on see omavalitsustes eri põhjustel millegipärast vahel problemaatiline, samas mõned omavalitsused suudavad teistest enam teenuseid korraldada ja abivajavatele elanikele juhtumikorralduslikku tuge pakkuda (vt Rasu 2016; Sepp jt 2018). Sotsiaalteenuste ebaühtlane kättesaadavus on Eesti hoolekande ühe väljakutsena esile toodud ka sotsiaalkaitse strateegilises põhidokumendis, heaolu arengukavas 2016-2023 (lk 26): „inimeste vajadustele vastavad sotsiaalteenused ja hooldusvõimalused ei ole piisavalt kättesaadavad /.../ Sotsiaalteenuste kasutamise statistika ja uuringute põhjal hinnatud kõrvalabi- ja teenusevajaduse võrdlus näitab, et Eestis on pakutavate teenustega kaetud osa vajadustest. Olemasolevad andmed ja analüüsid ei võimalda hinnata tegelikku teenusevajadust“. Eeltoodust tuleneb selle magistritöö uurimisprobleem – miks on sotsiaalteenuste kättesaadavus ja teenuste korraldus omavalitsusüksuste lõikes erinev? Töös uuritakse, millised tegurid kujundavad sotsiaalteenuste korraldamist kohalikes omavalitsustes ja milliseid erinevusi nende tegurite mõjust tulenevalt omavalitsuste teenuste korraldamise praktikas on.

Magistritöö eesmärgiks on kohalikes omavalitsustes sotsiaalteenuste korraldamist mõjutavate tegurite analüüsile tuginedes töötada välja soovitusel, kuidas teenuste korraldamisel omavalitsusüksuse eripära arvesse võttes sotsiaalteenuste kättesaadavust omavalitsuses parandada.

Töö autor püstitab eesmärgi täitmiseks järgmised uurimisülesanded:

- luua teoreetiline raamistik teenuste osutamist mõjutavate keskkonnategurite kirjeldamiseks;
- anda võrdlev ülevaade avalike teenuste korraldamise võimalikest vormidest ja korraldusvormi valikut mõjutavatest teguritest;
- määratleda tegurid, mis sotsiaalteenuste korraldamisel mõju avaldavad;
- kirjeldada Eesti kohalike omavalitsuste tüübid, tuginedes Eesti kohalike omavalitsuste statistilistele andmetele;
- selgitada välja, millised kohaliku omavalitsuse tegevuskeskkonna komponendid mõjutavad Eesti omavalitsustes sotsiaalteenuste korraldamist ja milline see mõju eri tüüpi omavalitsuste lõikes on;
- saadava teadmuse analüüsile tuginedes sünteesida soovitusel sotsiaalteenuste korraldamise võimaluste kohta eri tüüpi kohalikes omavalitsustes.

Magistritöö on jaotatud kaheks peatükiks, millest esimeses luuakse uuringu teoreetiline alus ja teine annab ülevaate empiirilisest uuringust, mis magistritöö raames teostati. Teoreetiliselt tuginetakse sotsiaalteenuste korraldamist mõjutavate keskkonnategurite kirjeldamisel ja analüüsimisel teenusekeskse loogika kontseptsioonile ja selle edasiarendusele avalike teenuste puhul. Tegemist on teenuste kontekstikeskse käsitlemisega, mis teoreetikute ja praktikute seas viimasel aastakümnel üha suuremat tähelepanu pälvib. Seejärel antakse töös ülevaade erinevatest avalike teenuste korraldamise võimalustest ning analüüsitakse, millistest teguritest tulenevalt sotsiaalteenuste puhul üht või teist korraldusvormi kohalikes omavalitsustes kasutatakse. Magistritöö teoreetilise peatükiga luuakse ülevaade kohaliku omavalitsuse tasandil sotsiaalteenuste korraldamist mõjutavatest teguritest ja nende mõjust erinevates oludes.

Töö empiirilises osas kasutatakse kombineeritult kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid uurimismeetodeid. Esmalt analüüsitakse statistilisi andmeid Eesti kohalike omavalitsuste kohta (nii üldandmeid kui statistikat sotsiaalteenuste osutamise kohta), et välja selgitada oma näitajate poolest üksteisest eristuvad omavalitsuste tüübid. Seejärel analüüsitakse, kui sarnaselt või erinevalt toimub eri tüüpi omavalitsustes sotsiaalteenuste osutamine ja korraldamine. Selleks tutvutakse omavalitsuste veebilehtedel oleva avaliku teabega,

ametlike dokumentide, õigusaktide, uuringute jm materjalidega, viiakse läbi intervjuud omavalitsustes sotsiaalteenuste korraldamisega tegelevate ametnikega. Kogutud andmete põhjal sünteesib magistritöö autor järeldused ja pakub töö viimases osas välja soovitusel sotsiaalteenuste korraldamise kohta erisuguste omavalitsuste jaoks.

Käesolevas magistritöös käsitletakse avalike teenuste korraldamise temaatikat. Eestis on tehtud mitmeid uuringuid ja analüüse kohaliku omavalitsuse tasandil teenuste korraldamisest ja omavalitsuste võimekusest (nt Noorkõiv ja Ristmäe 2014; Lõhmus jt 2012; Kohaliku... 2009; Uus jt 2014; Sepp jt 2015; Sepp ja Veemaa 2016; Sepp jt 2018). Sotsiaalteenuste korraldamist ja arendamist on samuti käsitletud, näiteks Rasu (2016), Saarsen (2015)¹, Raidma (2016) töödes. Seniste uuringute tulemused näitavad nii seda, et sotsiaalteenuste kättesaadavus on Eestis piirkonniti ebaühtlane, kui ka seda, et erinevates Eesti omavalitsustes korraldatakse teenuseid mõneti erinevalt. Töö autorile teadaolevalt ei ole aga lähemalt uuritud, miks on sotsiaalteenuste korraldamise praktika omavalitsustes erinev, kuidas omavalitsuse laiem tegevuskeskkond mõjutab sotsiaalteenuste korraldamist ja kas mingisugused omavalitsuse eripärased jooned võivad sotsiaalteenuste korraldamise võimalusi seal piirata või hoopis luua selleks uusi võimalusi. Selle magistritöö peamiseks lugejateks võiksid olla sotsiaalteenuste planeerimise ja igapäevase korraldamisega tegelevad sotsiaalvaldkonna praktikud.

Töö autor tänab kõiki uuringus osalenud kohaliku omavalitsuse sotsiaalvaldkonna spetsialiste ja Sotsiaalkindlustusameti analüüsiosakonda abi eest andmete kogumisel. Töö valmimisele on kaasa aidanud sisukad arutelud juhendaja Arvi Kuuraga ja TÜ RAKE analüütiku Elsa Trummiga, mille eest neile suur tänu.

¹ See magistritöö on jätkuks autori varasemale sotsiaaltöö ja rehabilitatsiooni korralduse eriala lõputööle.

I SOTSIAALTEENUSTE KORRALDAMIST MÕJUTAVAD TEGURID

1.1. AVALIKE TEENUSTE KONTEKSTIKESKNE KÄSITLUS

1.1.1. Teenuskeskse loogika kontseptsioon

Majandusteaduses ja avaliku halduse teoorias on leida üha enam uurimusi sellest, kuidas organisatsioonid on mõjutatud keskkonnast, milles nad tegutsevad (vt nt Greenwood ja Hinings 1996; Chandler ja Vargo 2011). See puudutab ka avaliku sektori tegevust (vt Pollitt 2013; Pollitt ja Dan (2011) poolt tehtud 519 teadusuuringu metaanalüüs). Ühiskond on nii läbipõimunud ja paljudes vastastikustes sõltuvuses, et seda mõju ei saa jätta tähelepanuta ka teenuste korraldamisel (Ostrom jt 2015, lk 127; Akaka ja Vargo 2015, lk 453), sh avalike teenuste puhul (Osborne 2009).

Kuigi konteksti² temaatikat käsitletakse teaduskirjanduses laialdaselt, ei ole see üheselt määratletud mõiste, eri allikatest võib leida mitmesuguseid tõlgendusi ja tüpoloogiaid (Pollitt 2013, lk 3). Käesolevas töös tuginetakse sotsiaalteenuste konteksti analüüsimisel teoreetiliselt teenuskeskse loogika³ kontseptsioonile (*service-dominant logic*, edaspidi SDL) ja selle edasiarendusele avaliku sektori teenuste puhul. SDL kontseptsiooni pakkusid 2004. aastal välja Stephen Vargo ja Robert Lusch (vt Vargo ja Lusch 2004). Seda on hiljem edasi arendatud teiste uurijate poolt⁴, sh on Stephen Osborne käsitlenud SDL rakendatavust avalike teenuste kontekstis (vt nt Osborne, Radnor ja Nasi 2013; Osborne 2018). Magistritöös on sissevaateid ka teistesse teoreetilistesse käsitlustesse, millega SDLi rohkem võrreldakse.

SDL pakub põhimõtteliselt teistsugust vaadet teenuse olemusele kui varasemad traditsioonilised käsitlused, mida kirjanduses nimetatakse tootekeskseks loogikaks (*goods-dominant logic*, edaspidi GDL). Tabelis 1.1 on SDL ja GDL võrdlev ülevaade.

² Konteksti all peetakse selles töös silmas teenuse osutamist ja korraldamist kujundavat keskkonda.

³ Mõiste kasutuselevõtjad on täpsustanud, et mõiste „loogika“ tähendab nende poolt kasutatuna mõtteviisi või maailmavaadet, mitte formaalset struktuuri. (Maglio jt 2009, lk 398)

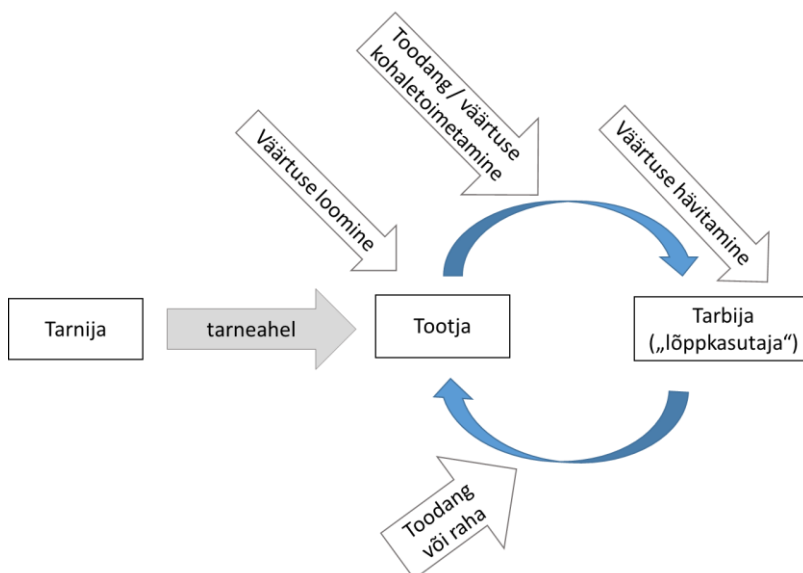
⁴ Neid materjale koondab keskselt sdlogic.net

Tabel 1.1. Mõtteviiside võrdlus: tootekeskne loogika *versus* teenusekeskne loogika

Võrdlusalus	Tootekeskne loogika (GDL)	Teenusekeskne loogika (SDL)
Vahetuse peamine komponent	Vahetatakse tooteid, kaupu	Ressursside (teadmiste ja oskuste) vahetamisest saadav kasu
Teenuse käsitus	Kui mittemateriaalne toode	Kui väärtuse loomise protsess
Tarbija roll	Tarbija on toodete saaja rollis, vastuvõtja rollis	Teenus luuakse ühiselt, teenuse saaja osaleb teenuse loomes
Väärtuse kujunemine ja tähendus	Väärtuse kujundab tootja ja väärtuse üle otsustab tootja (<i>value-in-exchange</i>)	Väärtus on ühiselt loodud. Väärtuse üle otsustab tarbija (<i>value-in-use</i>)
Teenust pakkuva ettevõtte ja tarbija vastasmõju	Tarbijatega tegeletakse, et jõuda tehinguteni	Teenuse saajad on teenuse ühises loomises jm suhtepõhistes vahetusprotsessides aktiivsed osalised
Toodete funktsioon	Tooted on lõppproduktiks	Tooted on teenuse korraldamiseks kasutatavad vahendid
Ressursid	Materiaalsed ja mittemateriaalsed ressursid	Integreeritud ressursid

Allikas: Vargo ja Lusch 2004, lk 7; Starkhammar 2016, lk 59, autori kohandatud

Traditsiooniline GDL on olemuslikult ettevõtte poolt valmistatavate toodete vm loodava väljundi keskne (vt joonis 1.1). GDL käsitlusele on iseloomulik, et tootja ja tarbija on eraldiseisvad ning väärtuse loomisest mõeldakse tihti kui ettevõtte poolt tehtavate tegevuste seeriast (Vargo, Maglio ja Akaka 2008, lk 146), pööramata seejuures erilist tähelepanu teenuse osutamise kontekstile.



Joonis 1.1. Tootekeskset loogikat kirjeldav mudel (Vargo 2018, lk 13)

GDL vaates käsitletakse teenuseid kas 1) kui teatud tüüpi toodangut⁵ (*goods*) (st kui mittemateriaalseid väljundiühikuid); või 2) kui lisandeid, mis suurendavad toodangu väärtust (Maglio jt 2009, lk 398). Lähtutakse arusaamast, et teenuste „tootmiseks“ ja „kättetoimetamiseks“ saab kasutada tootmise juhtimiseks väljatöötatud põhimõtteid, tingimusel, et neid on kohandatud toodete ja teenuste erinevusi arvesse võttes.

SDLis on teenus defineeritud ühe osapoolte pädevuste (teadmiste ja oskuste) rakendamisenä teise huvides (Vargo ja Lusch, 2004, lk 2). Selliselt määratletuna rõhutab SDL mõtteviisi teenuse puhul selle protsessilist olemust ning toob esile teenuse konteksti olulisuse — vastastikmõjulises vahetusprotsessis, kus on vähemalt kaks osapoolt, luuakse nende osapoolte interaktiivses koostöös väärtust. Selles ühiselt väärtuse loomise protsessis rakendatakse ja põimitakse mitmesuguseid osapoolte ressursse erinevate kokkulepete alusel ja kogu seda protsessi kujundab keskkond, milles teenuse osutamine ja korraldamine aset leiab. Keskkond võib olla teenuse osutamist toetav või takistav, olles mõjutatud näiteks sellest, millised teenuse osutamiseks vajalikud ressursid on seal olemas, milliste osapoolte kaudu neile ligi pääseb ja milliste reeglite, tingimuste alusel neid ressursse kasutada saab. SDL lähtealuseid visualiseerib joonis 1.2. Teooria loojate poolt formuleeriti SDL teoreetilised lähtealused algselt nn alusteesidena ja hiljem nende baasilt viie aksioomina (vt Vargo ja Lusch 2016, lk 18), neist annab ülevaate lisa 1.



Joonis 1.2. Teenuskeskset loogikat kirjeldav mudel (Vargo ja Lusch 2016, lk 7).

⁵ Teenuseid iseloomustavad nn IHIP-omadused: mittemateriaalsus (*I-intangibility*), heterogeensus (*H – heterogeneity*), lahutamatus (*I – inseparability*), kaduvus (*P- perishability*). (Sillanpää 2016, lk 7)

SDL mõtteviis suunab teenusest mõtlema kui väärtust loovast süsteemist, milles on olulisel kohal teenuse osutamises ja korraldamises osalevad osapooled ja vajalikud ressursid ning lisaks sellele institutsiooniline korraldus ehk „mängureeglite kogum“, mis määrab ära osapoolte suhted ja ressursside kättesaadavuse ning kasutamise (Lusch ja Vargo 2019, lk 18). Selle kirjeldamiseks on SDLis sisse toodud teenuse ökosüsteemi mõiste, mida Vargo ja Lusch (2016, lk 10) defineerivad kui „ressursse integreerivaid osapooli koondavat süsteemi, mis on võrdlemisi iseseisev ja isekohanduv ja mille osapooled on seotud ühise institutsioonilise korralduse kaudu ja vastastikku väärtuse loomisega, mis teenuse vahetusprotsessis toimub“. Terminit „ökosüsteem“ otsustasid Vargo ja Lusch (ibid, lk 10) eelistada seepärast, et „see tähistab osalejate ja keskkonna vastastikust mõju ja energiavoogu“. Nende väitel on SDL filosoofia täielikum, kui see hõlmab ökoloogilise süsteemi⁶ vaatenurka. See vaatenurk on pärit loodusteadustest, ökoloogiliste süsteemide teooriast (*ecological system theory*), kuid seda on rakendatud mitmel teiselgi erialal, nt psühholoogias, sotsiaaltöös, haridusvaldkonnas. Westrupi (2018, lk 38) kohaselt määratletakse selle teooria raames süsteemi kui üht sellist tervikut, mis funktsioneerib oma osade vaheliste vastastikuste sõltuvuste tõttu.

Erinevalt teistest teenuste süsteemset loomust kirjeldavatest konstruktsioonidest (neist leiab ülevaate lisast 2) toob SDLis kasutatav teenuse ökosüsteemi mõiste rõhutatult esile ressursse ühendavate ja väärtust loovate koosluste toimimise keerukuse, dünaamilisuse ja isereguleeruvuse – samaaegselt jooksva toimimisega kohandavad ja seadistavad sellised süsteemid end pidevalt ümber (Vargo ja Lusch 2011, lk 185; Wieland jt 2012, lk 15). See tähendab, et igasugune teenuse protsessis asetleidev väärtuse loomine, vahetus ja ressursside integreerimine muudab mingil määral süsteemi ennast ja seega järgmise iteratsiooni (sama protsessi kordamise) konteksti. Seepärast ei piisa sellest, kui käsitleda teenust võrgustikuna, mis keskendub üksnes osapoolte vaheliste seoste mustriks. Vargo ja Lusch'i (2011, lk 182) hinnangul on mingis mõttes paradoksaalne, et tuleb liikuda üldisema, süsteemsema makrovaate suunas selleks, et lõpptulemusena mõista, kuidas üks konkreetne osapool (nt organisatsioon) saaks tõhusamalt protsessis osaleda.

⁶ Ökosüsteem on mingi ala organisme ja nende keskkonda haaravate suhete ja interaktsioonide võrgustik. Ökosüsteem on isereguleeruv ja arenev tervik, mille moodustavad toitumissuhete ja kommunikatsiooni kaudu üksteisega seotud organismid koos neid ümbritseva keskkonnaga (Masing, 1992).

Väärtust loovate sotsiaalsete süsteemide mõistmisel on Vargo ja Lusch'i (2016, lk 11) sõnul võtmetähtsus institutsioonidel⁷ ja institutsioonilisel korraldusel⁸. SDLis tuuakse fookusesse see, et teenuse protsessis lõimitakse väärtuse loomisel mitme osapoole ressursse ja et see saaks toimuda, peavad osapoolte vahel eksisteerima mingit laadi kokkulepped ehk institutsioonid. Institutsioonidel on palju erinevaid kujusid – nad võivad olla nii formaalsed õigusaktid kui mitteametlikud sotsiaalsed normid või kokkulepped, mõistete ja sümbolite tähendused või mistahes muud infovahetust, tunnetust, hinnanguid tekitavad rutiinid. Praktikas eksisteerivad institutsioonid tavaliselt ulatuslikuma vastastikmõjulise institutsioonilise korralduse raames.

1.1.2. Teenuskeskne loogika avalike teenuste puhul

SDL raamistikus ei peeta spetsiifiliselt silmas avalikke teenuseid, vaid teenuseid üldiselt. Et avaliku sektori teenused erinevad tavapärastest erasektori poolt osutatavatest teenustest (Ostrom ja Ostrom 1999; Hodgkinson jt 2017), tekib küsimus, kuivõrd SDL kontseptsioon on üldse avalike teenuste puhul rakendatav. Seda on oma töödes analüüsinud Stephen P. Osborne (nt Osborne 2010; Osborne ja Strokosch 2013; Osborne, Radnor ja Nasi 2013; Osborne 2018), kes leiab, et SDL annab sobiva lähtepunkti ka avalike teenuste käsitlemiseks - siiski selle mööndusega, et järeltulevate tegemisel tuleb kriitiliselt arvesse võtta avalike teenuste eripära.

Avalik teenus on mõiste, mis ei ole ühel kindlal viisil defineeritav, vaid mille tähendus sõltub pigem kontekstist (Lember jt 2011, lk 9). Avalike teenuste mõistet laialt defineerides hõlmab see kõiki avaliku sektori poolt pakutavaid teenuseid. Mõnevõrra kitsamalt defineerituna on avalik teenus avaliku halduse asutuse poolt osutatav teenus, pakutav kaup või hüve, mis teenib avalikku huvi (Kohaliku... 2009, lk 11). Võib öelda, et

⁷ Institutsioonid on inimeste poolt loodud ettekirjutused, mis kujundavad sotsiaalseid, majanduslikke ja poliitilisi interaktsioone, inimestevahelisi suhteid. Need hõlmavad nii mitteformaalseid piiranguid (tavad, tabud, traditsioonid, käitumisetikett, sanktsioonid) kui formaalseid reegleid (seadused jt regulatsioonid, omandiõigused) (North 1991, lk 97). Erinevalt tavaarusaamast ei ole institutsioonideks organisatsioonid. North'i sõnul on institutsioonid kui ühiskonnas valitsevad mängureeglid, organisatsioonid on mängijad.

⁸ Institutsiooniline korraldus - omavahel seotud institutsioonide kogumid, mis koos moodustavad suhteliselt sidusa koosluse, mis hõlbustab tegevuste koordineerimist (Vargo ja Lusch 2016, lk 18).

avalikud teenused on suunatud üldkasutatavate ehk avalike hüviste pakkumisele, neid teenuseid osutatakse avalikku huvi silmas pidades.

Avalikke hüviseid eristab tavapärastest erahüvistest (erateenustest) kaks peamist omadust: välistamatus (*non-exclusion*) ja mitterivaliteet ehk konkurentsitus (*non-rivalry*), mis tähendab seda, et avalike hüviste kasutajate ringist on raske kõrvaldada mittemaksjaid ja uute hüvise tarbijate lisandumise korral teiste kasu ei kahane (Ostrom ja Ostrom 1999, lk 75). Selliste omadustega teenuseid eraturg turumajanduse oludes kas ei paku üldse või pakub ebapiisavalt, mistõttu peab sellega tegelema avalik sektor (Mereste 2003, lk 592). Avalikke teenuseid on kaht liiki - vaid osa neist on selliseid, millele on iseloomulikud mõlemad eelnimetatud omadused ja mida pakutakse ainult avalikul turul (ibid, lk 132). Sellised puhtad avalikud teenused on näiteks korrakaitse, keskkonnakaitse kontroll, riiklik televisioon. Kõik avaliku sektori poolt pakutavad teenused ei ole siiski puhtad avalikud hüved, mh pole seda näiteks ka haridus- ja sotsiaalteenused (Kohaliku ... 2009, lk 12). Kuid need teenused toovad kasu mitte ainult vahetutele kasutajatele, vaid ka laiemalt kogu ühiskonnale. Seda silmas pidades on avaliku sektori osalus ja järelevalve selliste teenuste üle oluline. Seetõttu liigitatakse sellised ühiskonna jaoks oluliste valdkondade teenused traditsiooniliselt avalike teenuste hulka, isegi kui erasektor neid avaliku sektori kõrval järjest enam pakub.

Täienduseks eelnevalt väljatootud avalike teenuste põhiomadustele toovad erinevad autorid välja teisi olulisi aspekte, vt ka avalike ja erateenuste võrdlust tabelis 1.2. Kuna avalike teenuste puhul tavapärased turumehhanismid ei tööta, siis erinevalt erateenustest ei kujune avalike teenuste hind turul, vaid teenuste pakkumist ja nõudlust juhivad poliitilised protsessid (Ostrom ja Ostrom 1999, lk 7). Osborne (2018, lk 226-227) toob avalike teenuste eripärana välja, et avaliku teenuse kasutajad on samaaegselt ka kodanikud, kellel võib olla avalike teenuste tulemuste osas laiem ühiskondlik huvi. Sellist huvide duaalsust äri sektoris ei ole. Avalike teenuste puhul esineb erateenustest sagedamini seda, et protsessis soovivad osaleda ja kaasa rääkida mitmed eri huvidega osapooled (näiteks võivad erineda abistamist vajavate inimeste ja nende hooldajate huvid) ja seetõttu tuleb protsessi käigus osapoolte arusaamu ühtlustada. See tähendab, et teenuse protsess on keerukas ja selles osalejaid on palju. Ka Hodgkinson jt (2017, lk 998)

hinnangul on avalikud teenused tavaliselt erateenustest komplekssemad, hõlmavad suuremat hulka teenuseosutajaid ja huvirühmi ning neilt eeldatakse suuremat läbipaistvust ja usaldusväärsust.

Tabel 1.2. Avalike ja erateenuste võrdlus

Erasektori teenused	Avaliku sektori teenused
Teenuste kogust ja kvaliteeti on suhteliselt kerge mõõta	Teenuste kogust ja kvaliteeti on reeglina raske mõõta
Tarbitavad vaid ühe inimese poolt	Tarbitavad kogu avalikkuse poolt ühiselt ning sageli samaaegselt
Osapoolteks klient ja teenuseosutaja	Kompleksne suuremat hulka huvirühmi hõlmav protsess
Teenuse ostmise aluseks kitsalt isiklik huvi	Teenuste tulemuste osas laiem ühiskondlik huvi
Indiviidil on üldjuhul valikuvabadus, kas tarbida teenust või mitte ning ka teenuse kvaliteedi osas	Indiviidil üldjuhul puudub valikuvabadus nii teenuse tarbimise kui kvaliteedi osas
Teenust tarbitakse vabatahtlikult	Teenustel ka sundkliendid
Kerge välistada teenust tarbimist nende poolt, kes pole maksevõimelised	Raske välistada teenuste tarbimist nende poolt, kes selle eest ei maksa
Teenuse eest maksmine on tihedalt seotud nõudluse ning tarbimisega	Teenuse eest maksmine ei sõltu otseselt nõudlusest ning tarbimisest
Turumehhanismid reguleerivad teenuste pakkumist ning nõudlust	Teenuste pakkumist ning nõudlust juhivad poliitilised protsessid
Teenust osutava firma kasumlikkuse aluseks on klientide säilitamine ja nende kordusostud	Korduv teenuse kasutamine näitab pigem teenuseosutamise ebaõnnestumist

Allikas: Ostrom ja Ostrom 1999, lk 7; Hodgkinson jt 2017, lk 998; Osborne 2018, lk 226-227, autori kohandatud.

Avalike teenuste eripära arvestades on Osborne (2018, lk 229) lähtuvalt SDL-mõtteviisist välja arendanud avalike teenuste loogika kontseptsiooni (*public-service logic*, edaspidi PSL). Selle olulisemaid lähtekohti on kolm. Esiteks, sarnaselt erateenustega tuleb ka avalikku teenust käsitleda kui väärtuse loomise protsessi (Osborne kasutab väljendit „avalik teenus kui teenus“) ja mitte lihtsalt kui toodetud väljundit. Teiseks, avalikke teenuseid tuleks käsitleda organisatsioonide võrgustikulisi suhteid arvestavate süsteemidena. Kolmas Osborne'i lähtekoht keskendub väärtuse loomisele — liiga kaua on arvatud, et avalikku teenust pakkuva organisatsioon on see, kes loob väärtust. PSLis on

lähenemine vastupidine, teenuse väärtust hindab teenuse kasutaja-kodanik, teenust pakkuv avaliku sektori organisatsioon on selles protsessis toetaja, vahendaja rollis.

Senini on avalikku sektorit suuresti iseloomustanud GDL-mõtteviis, mille kohaselt avaliku sektori organisatsioonid „toodavad“ teenuseid, tehes seda suhteliselt eraldatult oma klientidest (Hodgkinson jt 2017, lk 999). Ka Osborne (2018) nendib, et nii avaliku halduse teoorias kui avalike teenuste osutamise praktikas on senini valdav olnud tootekeskne mõtteviis, mis aga ei sobitu hästi praeguse avalike teenuste osutamise muutunud kontekstiga, millele on iseloomulik üha suurem killustumine ning avalike teenuste pakkumisega seotud organisatsioonide vahelised võrgustikulised suhted. Hodgkinson jt (ibid, lk 999) rõhutab, et kuna avalike teenuste süsteemid hõlmavad paljusid ja sageli ka vastandlikke kasutajaid ning avalike teenuste puhul kasutatakse erasektoriga võrreldes rohkem partnerlusele rajatud teenuste korraldusvorme, on avalike teenuste võrgustikud erasektoriga võrreldes keerukamad. Lisaks sellele eksisteerivad kontekstuaalsed erinevused ka avaliku sektori organisatsioonide sees ja nende vahel, seda tänu mitmesuguste kombineeritud teenuse korraldusvormide üha laiemale levikule. Nende trendidega sobib paremini SDL-mõtteviis, mis arvestab avalike teenuste osutamise süsteemset konteksti ning avalikke teenuseid kasutavate kodanike ootust nende kaasamiseks ja nendega arvestamiseks.

Teenuste korraldamise temaatika on väga seotud teenuste arendamise ja innovatsiooniga. SDL-mõtteviisile toetuvates käsitlustes rõhutatakse seda, et muudatused ja uuendused on tugevas seoses institutsioonide ja institutsioonilise korraldusega. Innovatsioon on põimunud institutsioonide lammutamise ja ümberkorraldamisega, sest peaaegu alati kujutab innovatsioon endast loomingulist hävitamist (Vargo ja Lusch 2016, lk 20). Wieland jt (2016) väitel ei toimu teenuste innovatsioon automaatselt lihtsalt siis, kui osalised (organisatsioonid või võrgustikud) tulevad välja uute ideede või lahendustega, vaid alles siis, kui uued praktikad institutsionaliseeritakse. Institutsionaliseerimise all on antud juhul silmas peetud mittelineaarset protsessi, mille jooksul süsteemi osalised iteratiivselt loovad ühiseid reegleid (institutsioone), läbides korduvalt kõigi osapoolte arusaamade ühtlustamise ja „mängureeglite“ korrigeerimise protsessi ja seda nii kaua, kuni ikka veel ilmneb eri osapoolte erinevaid arusaamu probleemidest ja lahendustest

ning ei ole välja kujunenud kõigi osapoolte ühesugust tõlgendust. Ehk siis, reaalselt toimuvad muutused mitte siis, kui idee välja käiakse või muudatuse elluviimiseks korraldus antakse, vaid alles siis, kui osapooled on hakanud ühtmoodi aru saama sellest, mida ja kuidas on vaja teha ning tegutsevad vastavalt. See tähendab omavahelist suhtlemist ja arusaamade ühtlustamist, probleemide ja nende ühise lahendamise võimaluste välja selgitamist, takistuste ületamist, reeglites kokku leppimist. Et paljud institutsioonid kujunevad välja pika aja jooksul, siis on ka nende muutumine pikaajaline protsess. See aga tähendab, et igasuguse teenuse ökosüsteemi muutumine ei saa toimuda kiiresti ja tegevuste kavandamisel tuleb mõista selle protsessi loomust.

Kokkuvõtteks, sotsiaalteenuste korraldamist analüüsides saab aluseks võtta süsteemipõhise käsitluse, konkreetsemalt Vargo ja Lusch'i poolt loodud SDL-kontseptsiooni. See teoreetiline raamistik võimaldab analüüsida teenuste osutamist ja korraldamist protsessina ja laiemat konteksti arvesse võtva süsteemina, milles arvestatakse keskkonnast tulenevaid asjaolusid, mis teenuste korraldamist soodustavad või takistavad. Lähtudes SDL teoreetilisest raamistikust on selle magistritöö autori tõlgenduses olulised kolm üldist kategooriat, mis teenuste korraldamist mõjutavad:

- ressursid, mida teenuse osutamisel või korraldamisel vaja on;
- teenuse protsessi erinevad osapooled;
- institutsioonid ja institutsiooniline korraldus (ehk regulatsioonid, „mängureeglid“).

Loodud üldine teoreetiline raamistik avalike teenuste kontekstikeskseks käsitlemiseks võimaldab edasises uurida konkreetsemalt kohalikul tasandil avalike teenuste korraldamist mõjutavaid tegureid. Esmalt antakse ülevaade, millised on kohalikes omavalitsustes (edaspidi KOV) teenuste pakkumise võimalused. Seejärel käsitletakse tegureid, millest sõltub erinevate korraldusvormide kasutamine ühes või teises keskkonnas. Selleks analüüsitakse kohaliku tasandi ressursse, osapooli, institutsioone ja seda, kuidas nende olemasolu või puudumine mõjutab teenuste kättesaadavust.

1.2. AVALIKE TEENUSTE KORRALDAMISE VÕIMALUSED

Vajadus teatud teenuste avaliku sektori poolseks osutamiseks ja korraldamiseks tuleneb avalikust huvist. On terve hulk teenuseid, mida avalikkus igapäevaselt tarbib, kuid mis ei ole avalikud teenused. Need on erasektori teenused, mille pakkumist reguleerib turg. Avaliku võimu roll piirdub selliste teenuste puhul mõningal määral õiguslike raamide loomise ja teatud järelevalvega. Samas on teisi teenuseid, mis on ühiskonnaliikmete jaoks samuti vajalikud, kuid mida eraturg siiski mingil põhjusel piisavalt ei paku. Selliste teenustega tegeleb avalik sektor. Avalikke teenuseid iseloomustab avalikkuse poolt (kogukonnast lähtuv) tunnetatud vajadus tagada kõigile võrdne juurdepääs neile teenustele ja nende kättesaadavus. (Lember jt 2011, lk 9)

Põhjus, miks eraturg avalikke teenuseid pakkuda ei suuda, tuleneb avalike hüviste põhiomadustest (vt ptk 1.1.2). Avalike teenuste olemust analüüsid toob Spicker (2009, lk 974-986) välja neli olulist elementi, mis kirjeldavad koosmõjus avaliku teenuse põhisisu. Esiteks, nende teenuste arendamisel peetakse eelkõige silmas ühiskonna jaoks olulisi eesmärke, mitte niivõrd teenuse osutajate ja üksikute kasutajate eelistusi. Teiseks, avalikud teenused suurendavad solidaarsust ühiskonnas, nad on universaalselt kättesaadavad paljudele inimestele. Kolmandaks, avalike teenuste kaudu toimub ressursside ümberjagamine — need teenused on kättesaadavad ka neile, kes ise teenuse eest maksta ei suuda. Ja neljandaks, eelnimetatud kolmest asjaolust tulenevalt ei toimi avalike teenuste puhul konkurentsiturust (isegi kui esmapilgul näib toimivat). Avalikele teenustele on iseloomulik, et nende puhul on nõudlus pakkumisest lahus.

Avalike teenuste olemusest tulenevalt esinevad nende puhul mitmesugused turutõrked. Blank (2000, lk 36) toob välja nelja tüüpi turutõrked, mis sotsiaalteenuste puhul samaaegselt esinevad. Esiteks eksisteerivad välismõjud (lisaks teenust saavale inimesele on teenus kasulik ühiskonnale laiemalt). Lisaks sellele on sotsiaalteenustele iseloomulik info asümmeetrisuse probleem (kõigil osapooltel pole võrdselt teavet), esindusprobleem (teenuse saaja pole alati tegelik otsustaja teenuse üle) ja jaotusprobleemid (inimestel pole neile teenustele võrdset juurdepääsu).

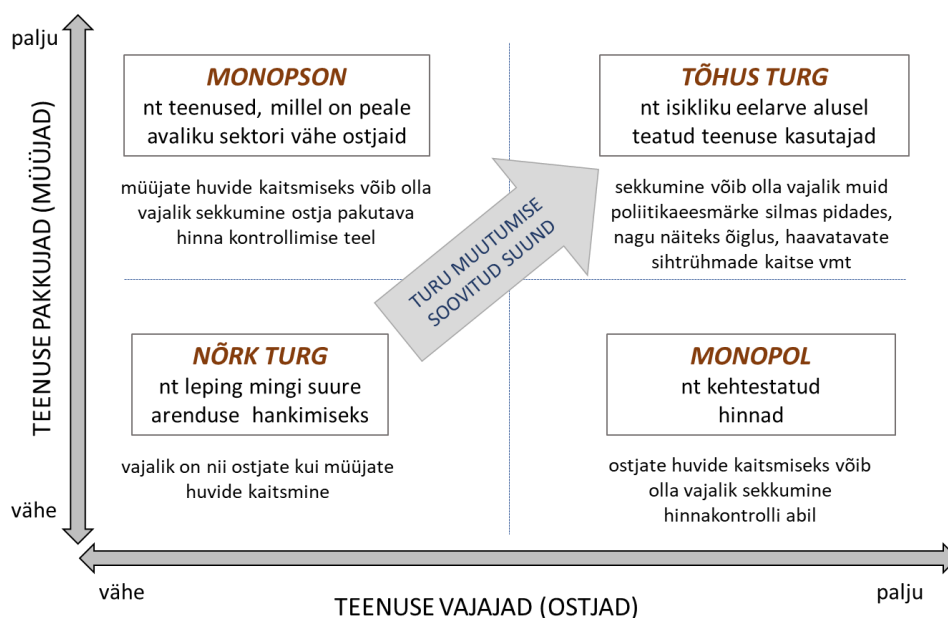
Majandusteaduslikus kirjanduses soovitatakse Blanki sõnul (2000, lk 37) sellisel juhul puhtale konkurentsipõhisele teenuste korraldusele mitte loota ja eelistada avaliku sektori sekkumisi, mida saab teha mitmes vormis. Üheks võimaluseks on turu suurem riigipoolne reguleerimine. Teiseks võib rakendada teatud kliendirühmade subsideerimist (nt sihtotstarbelised vautšerid mingite teenuste saamiseks, toiduabi talongid vmt). Kolmanda alternatiivina võib kaaluda teenuste lepingulist üleandmist partneritele, kus avaliku sektori organisatsioon otsustab ja korraldab, aga lepinguline partnerorganisatsioon osutab teenust. Neljanda võimalusena toob Blank (ibid, lk 38) välja avaliku sektori sisese koostöö eri vormides.

Avaliku sektori võimalikke valikuid teenuste korraldamisel kirjeldavad ka Goldsmith ja Eggers (2004), kes sarnaselt Blankiga toovad esile korraldusvormide mitmekesisuse. Nad liigitavad avalike teenuste korraldamise võimalused nelja rühma (ibid, lk 20):

- turupõhised, allhankel põhinevad korraldusvormid (*outsourced government*);
- teenuste hierarhiline korraldamine (*hierarchical government*);
- avaliku sektori sisene koostöine teenuste korraldamine (*joined-up government*);
- võrgustikupõhised korraldusvormid (*networked government*)

Kui vaadata avalike teenuste korraldamise tegelikku praktikat maailmas, siis on aegade jooksul praktiseeritud erinevaid korraldusviise, kuid viimastel aastakümnetel on mitmes riigis võetud jõuliselt suund teenuste turupõhiste korraldusmudelite rakendamisele. Seda trendi iseloomustab traditsioonilisest avaliku sektori enda poolsest teenusepakkumisest eemaldumine (st teenuste hierarhisest korraldamisest taandumine) ning liikumine sõltumatute teenuseosutajate omavahelise konkurentsi soodustamise suunas, et seeläbi pakkuda teenuse kasutajatele rohkem valikuid. Selline suundumus on olnud viimastel aastakümnetel laialdaselt kasutusel paljudes riikides, nt Suurbritannias (Dassiou jt, 2014), Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, sh Eestis (Lember 2015, lk 193). Dassiou jt (ibid, lk 1) juhib siiski tähelepanu tõsiasjale, et konkurentsipõhine avalike teenuste korraldus ei ole igas olukorras otstarbekas meetod avaliku sektori poliitikaeesmärkide saavutamiseks. Ka Lemberi sõnul (ibid, lk 193) on seni sel teemal tehtud uuringute üks peamisi järeldusi olnud, et tegelik turuolukord ei ole kooskõlas konkurentsipõhiseks teenuste osutamiseks vajalike tingimustega.

Järgnevalt käsitletaksegi seda, millistes oludes on selline teenuse korraldamine sobiv ja millal mitte. Joonis 1.3 kirjeldab nõudlusest ja pakkumisest lähtuvalt avalike teenuste turgude (*public service markets*) võimalikke tüüpe. Tõhusaimalt toimib turg siis, kui seal on palju teenuseosutajaid ja suurel hulgal teenuse vajajaid ja nõudluse-pakkumise tasakaal kujundab hinnad. Sotsiaalteenuste puhul see tihti nii ei ole – konkurents teenuse osutajate seas on pigem vähene, seda eriti maapiirkondades (Brown ja Potoski 2003, lk 446). Ka teenuse vajajaid ei pruugi olla teenuse osutamise piirkondades piisavalt – näiteks Eesti puhul on avalike teenuste turud väga killustunud tänu KOVide väiksusele (Lember 2015, lk 199). See tähendab, et sotsiaalteenuste korraldamisel on paljudes KOVides tegemist õhukese turuga, mille korral klassikaline konkurentsipõhine turg ei tööta.



Joonis 1.3. Avalike teenuste turgude tüübid (Dassiou jt 2014, lk 6)

Avalikke teenuseid on võimalik korraldada mitmel erineval moel. Avalik sektor (sh kohaliku omavalitsuse üksus) võib teenuseid osutada kas ise või kaasates väliseid partnereid, nt vabaühendusi, eraettevõtteid või teisi avaliku sektori organisatsioone (Osborne ja Strokosch 2013, lk 32). Ajalooliselt on läbi proovitud mitmesuguseid teenuste korraldamise võimalusi ning eri aegadel on domineerinud erinevad põhimõtted. Wollmann jt (2016, lk 6) ja Osborne (2006, lk 377) toovad välja selgelt eristuvad perioodid, mille vältel on eelistatud ühel või teisel viisil teenuste korraldamist: avaliku

halduse (*public administration*) periood alates XIX sajandi lõpust kuni XX sajandi viimase veerandi alguseni, uus haldusjuhtimine (*new public management*) XXI sajandi alguseni ja sellest ajast „uus valitsemine“ (*new public governance*). Erinevaid haldusjuhtimise paradigmasid on vastavas erialakirjanduses küllalt palju käsitletud ja võrreldud, näiteks Denhardt ja Denhardt (2000), Hartley (2005), Osborne (2006). Viimasel ajal on välja pakutud veel uuenduslikumaid teenuste korraldamise viise, sh selliseid, mis põhinevad jagamismajanduse põhimõtetel (selle kohta vt nt Rugo jt 2018).

Avalike teenuste korraldamise üle toimub palju arutelusid, et mitte öelda vaidlusi. Eri autorid on erinevatel seisukohtadel. Küllalt levinud ja paljudes artiklites viidatav on avalike teenuste korraldamise vormide ajalise järgnevuse tunnustamine (Hartley 2005; Pollitt ja Bouckaert 2004; O'Flynn 2007), st kuni 1980ndate aastateni domineerinud traditsiooniliselt avalikult halduselt (kui avalike teenuseid pakkus valdavalt avalik sektor ise) liikumine uuele haldusjuhtimisele (avalike teenuste juhtimises hakati rakendama erasektoris edu näidanud võtteid) ja seejärel rohkem koostöö- ja kogukonnapõhiste teenuste korraldamise vormide rakendamisele. Teistsugust vaadet esindab Wollmann (2018), kelle arvates teenuste korraldamise vormid liiguvad läbi ajaloo nõ pendlina ja kui kunagi toimus liikumine hierarhilistelt ja kogukondlikult sotsiaalteenuste korralduselt erasektori kaasamisele, siis nüüd on näha liikumist vastupidises suunas. Samas Alford ja O'Flynn (2012) on veendunud, et ei ole olemas üht ja ainukest parimat viisi avalike teenuste korraldamiseks. Nad juhivad tähelepanu sellele, et sõltumata teenuste eri korraldusvormide kasutuselevõtu ajast ja põhjusest on suurem osa neist ka tänapäeval paralleelselt kasutusel. Tänapäeva ühiskonnas on lahendamist vajavad probleemid nii kompleksed, et nendega tegelemisel ongi normaalne, et korraldamise võimalusi on palju, kõik need vormid on samaaegses kasutuses ja nende kasutamine sõltub olukorrast.

Goldsmith ja Eggers (2004, lk 7) leiavad, et tänane ühiskond vajab eelkõige paindlikke ja võrgustikulisi avalike teenuste korraldamise vorme. Nn üks-sobib-kõigile lahendused („*one-size-fits-all*“) on andnud teed kliendi jaoks kohandatud lahendustele, kuna tegelik elu näitab üha rohkem, et mitmekesise ja mobiilse elanikkonna komplitseeritud probleemidega tegelemisel ei sobi lihtsustatud lahendused. Nad tõstavad esile nelja

mõjukat trendi, mis kujundavad avaliku sektori tegevust kogu maailmas (ibid, lk 10):

- üha ulatuslikum eraettevõtete ja vabaihenduste kasutamine teenuste osutajatena ja poliitikaeesmärkide täitmisel;
- kasvav trend, et mitmed valitsusasutused pakuvad teenuseid ühiselt, integreeritult;
- tehnoloogilised uuendused, mis võimaldavad organisatsioonidel reaalses koostöös teha väliste partneritega viisil, mis varem ei olnud võimalik;
- kodanike järjest suurenevad ootused avalike teenuste osutamisele, et see pakuks mitmekesisemaid valikuvõimalusi ning oleks sarnasem erasektorile iseloomuliku kasutaja vajadustele vastavaks kohandatud teenuseosutamiseks.

Siiski toovad samad autorid (Goldsmith ja Eggers 2004, lk 51) välja, et hierarhilise või võrgustikulise korralduse vahel valides tuleb lähtuda konkreetsest kontekstist. Tabel 1.3 annab ülevaate valikukriteeriumitest.

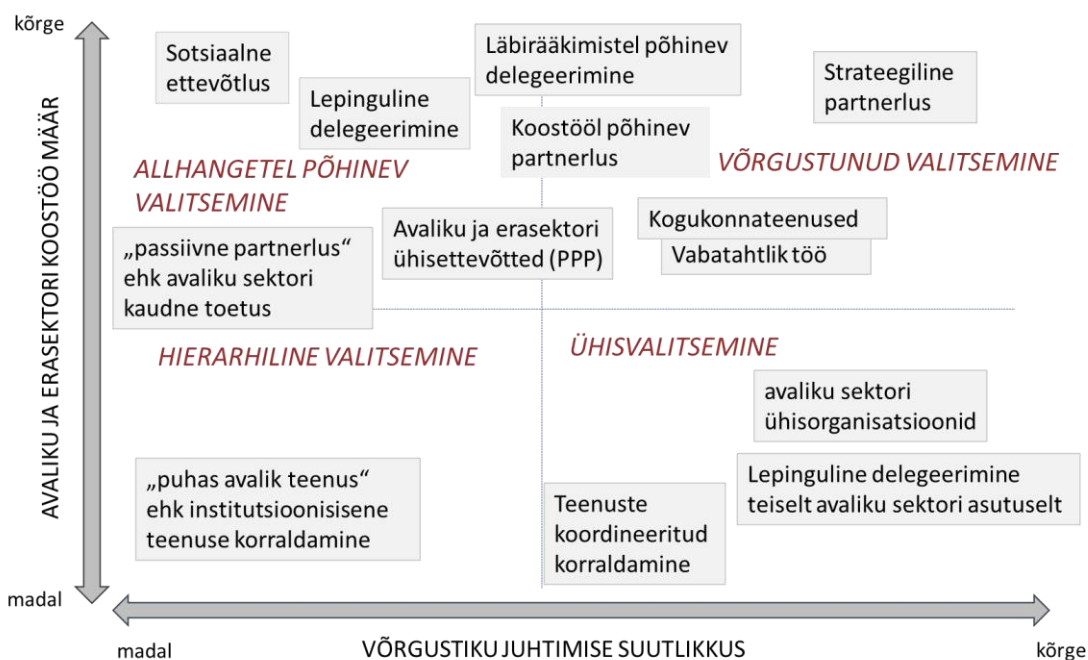
Tabel 1.3. Avalike teenuste hierarhilise ja võrgustikulise korralduse võrdlus

Teenuse hierarhiline korraldus	Teenuse võrgustikuline korraldus
Eelistatud on stabiilsus	Vajadus paindlikkuse järele
Vajalik on ühtne, reeglipõhine lähenemine	Vajalik on kasutajaid eristav lähenemine
Ainult ühte professionaalset oskust on vaja	Vajadus erinevate oskuste järele
Peamine teenuseosutaja on avalik sektor	Erasektoris on palju potentsiaalseid teenusepakkujaid
Soovitud tulemus on raskesti määratletav, ebamäärane	Soovitud tulemus või väljund on selgelt määratletav
Avalikul sektoril on olemas vajalikud oskused	Välistel partneritel on vajalikud oskused olemas, mis avalikus sektoris puuduvad
Väline kompetents ei ole oluline	Tekib kompetentside võimendumine
Avalikul sektoril on valdkonnas endal olemas kogemused ja kontakt kodanikega	Partnerid on usaldusväärsed ja neil on laialdased kontaktid, haaret
Teenuse on suhteliselt eraldiseisev	Sama klient kasutab mitmeid eri teenuseid
Avaliku sektori sisene teenuse osutamine on majanduslikult otstarbekam	Kolmandad osapooled suudavad teenust osutada või eesmärgini jõudma avalikust sektorist madalamate kuludega
Teenust ei mõjuta tehnoloogia muutused	Kiiresti muutuv tehnoloogia
Teenust pakutakse avaliku sektori ühel tasandil	Teenust pakutakse avaliku sektori mitmel erinevatel tasanditel
Funktsioone või vahendeid kasutab/vajab üks avaliku sektori organisatsioon	Sarnaseid funktsioone või vahendeid vajavad mitmed valitsusorganisatsioonid

Allikas: Goldsmith ja Eggers (2004, lk 51)

Kuigi üldise trendi kohaselt eeldab avalike teenuste korraldamine üha suuremat paindlikkust, on siiski asjakohane rakendada teenuse hierarhilist korraldust oludes, kui on vaja väga stabiilset teenuseosutamist ja ei ole vaja eri teenuseid lõimida, samuti kui teenuse tulemuslikkust on olemuslikult keeruline hinnata ja kui teenust korraldaval avaliku sektori organisatsioonil on endal piisavalt oskusi ja pädevust.

Praktikas levinud mitmesugustest erinevatest avalike teenuste korraldamise võimalustest on teinud ülevaate näiteks Alford ja O’Flynn (2012). Lisas 3 on ülevaade nende tüpoloogiast. Teenuste korraldusvorme on liigitanud ka Goldsmith ja Eggers (2004), jaotades avalike teenuste korraldusvormid vastavalt sellele, kui suurt administratiivset võimekust see omavalitsuselt nõuab ja kui palju ta teeb koostööd partneritega väljaspoolt avalikku sektorit. Mõlemaid eelnimetatud lähenemisi ühendades annab joonis 1.4 ülevaate avalike teenuste mitmekesisest võimalustest.



Joonis 1.4. Avalike teenuste korraldamise vormid (allikas: Goldsmith & Eggers 2004, lk 20, Alford ja O’Flynn 2012, lk 23, autori koostatud).

Jooniselt 1.4 leiab erisuguseid avalike teenuste korraldamise vorme – nii hierarhilisi, turupõhiseid kui koostöistel võrgustikulistel suhetel põhinevaid. Tabelis 1.4 on kirjeldatud kõiki neid avalike teenuste korraldamise vorme.

Tabel 1.4. Avalike teenuste korraldusvormid

Korraldusvorm	Selgitus, näide
„Puhas avalik teenus“	Teenust osutab avaliku sektori organisatsioon ise või tema allasutused
Avaliku sektori sisene koostöö	Teenuste korraldamine mitme KOVi koostöös, nt luuakse ühiseid organisatsioone, reguleeritakse koostöösuhteid lepinguliselt või koordineeritakse teenuste korraldamist vabatahtlike lepete alusel
Teenuste koordineeritud korraldamine	KOVid kooskõlastavad omavahel teatud tegevusi, nt koordineeritakse õigusloomet, teenuste kordi, ühised hanked jm
„Passiivne partnerlus“	KOV toetab teenuste osutajaid kaudselt, nt rahastades (tegevustoetused) ja/või mitterahalise (nt ruumid).
Lepinguline delegeerimine	Avalik võim annab avaliku teenuse täideviimise üle eraettevõttele, vabaihendusele või teisele avaliku võimu asutusele, kuid säilitab vastutuse ja kontrolli teenuse pakkumise üle. Nn klassikaline avalike teenuste üleandmine partnerile
Avaliku ja erasektori ühissettevõtte (PPP)	Mitmesugused erinevad koostöövormid, mille ühiseks tunnuseks on, et avalik ja erasektor tegutsevad koos mingi ühiskondliku eesmärgi saavutamise nimel.
Läbirääkimistel põhinev delegeerimine	Ei toimu hankemenetlust, vaid teenuseosutajaga peetakse läbirääkimisi teenuse osutamise tingimuste üle. Tugineb vastastikusel usalduslikul suhtel, tihedal koostööl ja läbirääkimistel. See vorm võimaldab leevendada konkurentsi puudumist.
Strateegiline partnerlus	On suhtel ja usaldusel põhinev, reeglina pikaajaline. Strateegilise partnerluse vormideks on partnerlusel põhinev delegeerimine ja teenuste täielik koosloome.
Kogukonnateenused, vabatahtlik töö	Teenusepeamistest väljatöötajateks ja elluviijateks on vabaihendid või kogukond. Teenust iseloomustab suur kogukonna kaasamise määr. Avaliku sektoriga võib selline teenus olla seotud nt rahastuse kaudu. Vabatahtlik töö ei ole rahastatud.
Sotsiaalne ettevõtlus	Teenuseosutaja mõju teenuse sisule on selle vormi puhul suurim – pakkuja töötab teenuse välja ja müüb seda avalikule sektorile ja elanikele.

Allikas: Alford ja O'Flynn (2012); Uus jt (2014); Saarsen (2015), autori kohandatud

Kõigil teenuse korraldamise vormidel on oma eripära ja igal üksikjuhtumil tasub analüüsida teenuse korraldamise eri võimaluste asjakohasust, tugevusi ja nõrkusi, leida antud konteksti sobivaim korraldusvorm. Seejuures ei piisa teenuste korraldamise vormi üle otsustamisel pelgalt majanduslikust vaatest, vaid arves tuleb võtta ka muid tegureid. Järgnevalt uuritaksegi, millised tegurid mõjutavad avalike teenuste korraldamist.

1.3. OMAVALITSUSTES SOTSIAALTEENUSTE KORRALDUST KUJUNDAVAD TEGURID

Ootused avalikele teenustele muutuvad pidevalt. Paljudes riikides on arutelu selle üle, kuidas avalikke teenuseid korraldada tuleb, kestnud aastaid. Sellest tuleneva teema aktuaalsuse tõttu on avalike teenuste korraldamist kujundavaid tegureid teadlaste poolt palju käsitletud. Magistritöö käesolevas osas antakse ülevaade peamistest kirjanduses välja toodud avalike teenuste korraldamist mõjutavatest teguritest.

1.3.1. Avalike teenuste korraldust kujundavad tegurid

Teaduskirjandust lugedes jääb silma, et kui räägitakse avalike teenuste korraldamisest, siis õigupoolest peetakse silmas teenuste ümberkorraldamist. Seetõttu polegi üllatav, et avalike teenuste korraldamise temaatikat seostatakse teaduskirjanduses tihti ka innovatsiooni mõistega. Innovatsiooni ja avaliku sektori innovatsiooni kohta võib leida erinevaid definitsioone. Walker (2006, lk 313) määratleb innovatsiooni kui protsessi, mille kaudu luuakse, arendatakse või taasavastatakse uusi ideid, eesmärgid ja praktikaid, mis on uued ja uudsed rakendava üksuse jaoks. Daglio jt (2014, lk 4) sõnastavad üsna üldiselt, et innovatsioon avalikus sektoris tähistab „uusi ideid, millega luuakse avalikku väärtust“. Nad toovad välja avaliku sektori innovatsiooni kolm peamist tunnust:

- uudsus: innovatsioon tähendab endise olukorra või kontekstiga võrreldes uue lähenemisviisi kasutuselevõtmist;
- rakendamine: innovatsioon ei ole lihtsalt idee, vaid see peab olema ellu rakendatud;
- mõju: innovatsiooni eesmärk on muuta avaliku sektori sooritust paremaks, sealhulgas parandada tõhusust, tulemuslikkust, kasutajate või töötajate rahulolu.

Seega, kui räägitakse innovatsioonist avalikus sektoris, ei pruugi see ilmselgelt tähendada millegi täiesti uue loomist, vaid see hõlmab ka igasuguseid arendusi ja ümberkorraldusi, mille tulemusel võetakse avaliku sektori organisatsioonis kasutusele selle organisatsiooni jaoks mingis mõttes uudne lähenemisviis – näiteks on selliselt tõlgendatav ka olukord, kui avaliku sektori asutus otsustab teha muudatusi elanikele pakutavate teenuste osutamises või korralduses.

Tegureid, mis mõjutavad mingil viisil avalike teenuste osutamist ja korraldamist, on kirjanduses paljude erinevate uurijate töö tulemusena välja toodud suurel hulgal. Järgnevalt tehakse kokkuvõtte erinevates teadustöodes välja toodud avalike teenuste korraldamist mõjutavatest teguritest, sh antakse ülevaade mõnedest metaanalüüsides mis koondavad suurema hulga uuringute tulemusi ja annavad üldpildi neis sagedamini nimetatud teguritest.

Avalike teenuste täiustamise võimaluste analüüsimiseks tegi Boyne analüüsi (2003), mille raames töötas läbi 65 teiste teadlaste tehtud uuringut. Boyne tõi oma töös välja viis kategooriat, mis tema hinnangul koosmõjus loovad aluse mudelile, kuidas pakkuda paremaid avalikke teenuseid. Need kategooriad on (ibid, lk 369-372):

- ressursid – rohkem ressursse annab paremaid võimalusi teenuse täiustamiseks;
- regulatsioonid – avalikus sektoris organisatsioonid peavad oma tegevuses arvestama mitmesuguste väliste regulatsioonidega;
- turud – avalike teenuste pakkumisel on konkurentsiolukord teistsugune kui erateenuste turgudel;
- korraldus – eri suuruse ja sisemise töökorraldusega (nt reeglite järgimine, tsentraliseeritus) organisatsioonid toimivad erisugustes oludes erinevalt;
- juhtimine – teenuste täiustamise võimalused on seoses organisatsioonikultuuri, personalijuhtimise, strateegiliste protsesside, juhtimisstiiliga.

Boyne'i uuringu peamine järeldus oli, et teenuste täiustamist mõjutavad kõige enam ressursside lisandumine ja oskuslikum juhtimine. Kuigi teised kategooriad on samuti olulised, ei ole nende puhul seosed ühesed või oli neid metaanalüüsi aluseks olnud uuringutes vähem käsitletud, järelduste tegemiseks ei olnud piisavalt empiirilist materjali.

Organisatsiooni juhtimisvõimekuse olulisust rõhutavad ka Alford ja O'Flynn (2012). Nad toovad välja, et paljude erinevate teenuste korraldusvormide vahel valimiseks ja adekvaatseks otsustamiseks peab avaliku sektori organisatsioonis leiduma nii neid töötajaid, kes suudavad otsustada, kui ka neid, kes hiljem seda korraldust ellu viivad. Teenuste korraldamiseks on vajalik organisatsioonipoolne toetus. Ebasobivad vastutus-mehhanismid, juhtimise keerukus, poliitiline turbulents, koostöö puhul ka osapoolte organisatsioonikultuuride erinevused on seejuures võimalikeks takistuseks. Eeltoodut

täiendavad nii Goldsmith ja Eggers'i (2004) kui Scupola ja Zanfei (2014) teadustööd. Goldsmith ja Eggers (2004, lk 51) toovad välja seose teenuste korraldamise viisi ja avaliku sektori töötajate oskuste ja teadmiste vahel - partnereid kaasavad teenuste korraldamise vormid nõuavad avaliku sektori töötajatelt varasemast hoopis erinevaid oskusi ja teadmisi ning avaliku sektori organisatsiooni suuremat administratiivset võimekust. Scupola ja Zanfei (2014, lk 20) täiendavad, et üleminek võrgustikulisele teenuste korraldamisele toob kaasa organisatoorse keerukuse kasvu. Seetõttu muutub avaliku sektori koordineerimisvõime üha olulisemaks.

Walker (2013) ja Svara (2013) toovad oma avalike teenuste korraldamist mõjutavaid tegureid käsitlevates metaanalüüsides sisse tegurite jaotamise sise- ja väliskeskkonna teguriteks. Walkeri metaanalüüs baseerub 20 varasemal uuringul kohalike omavalitsuste kohta, millest neljas on kirjeldatud vaid organisatsioonide sisekeskkonna tegureid, kahes ainult väliskeskkonna tegureid, ülejäänud 14 hõlmavad nii sise- kui väliskeskkonna tegurite kirjeldust. Walker (ibid, lk 511) nendib, et tema metaanalüüsi aluseks olevates uuringutes käsitletud erinevate tegurite hulk on väga suur, mitmekesine ja ebaühtlane. Ta pakub üldistusena (vt tabel 1.5) välja loetelu muutujatest, mis tema hinnangul on olulisimad ning mida võiks tulemuste võrreldavuse huvides edasises uurimistöös aluseks võtta ka teised teadlased.

Tabel 1.5. Avalike teenuste korraldamist mõjutavad sise- ja välistegurid

Sisetegurid	Välistegurid
Haldussuutlikkus	Ilmajäetus (seondub teenuste vajadusega)
Organisatsiooniväline suhtlus (avatus)	Rikkus, jõukuse tase (nt tulubaas)
Ressursside piiratus	Linnastumine
Organisatsiooni suurus	Omavalitsuse suurus
	Poliitiline kontekst

Allikas: Walker (2013, lk 508-509)

Walker (ibid, lk 511) toob kõige tugevama järeldusena esile, et omavalitsuse suurus on oluline innovatsioonivõimet määrav tegur. Kahtlemata on oluline ka jõukuse või puuduse tase omavalitsuses, kuid Walkeri sõnul vajab selle teguri mõju kindlasti edasist uurimist.

Svara (2013, lk 199) on oma uuringus samuti loetlenud olulisemad tegurid, mis mõjutavad KOVide valmisolekut võtta üle innovatsioone teistest organisatsioonidest või luua ise uusi lähenemisi. Neid tegureid kirjeldab tabel 1.6.

Tabel 1.6. Sise- ja väliskeskkonna mõju avalike teenuste korraldamisel

Sisetegurid	Välistegurid
Juhtkonna taust (vanus, sugu, haridus), juhtide väärtused, uuendustesse suhtumine	Sotsiaalmajanduslikud tegurid: (rahvastik, majanduslik seis, sissetulek inimese kohta)
KOV juhtkonna ametiaeg, uus juht väljaspoolt organisatsiooni	Keskkond (linnastumine, kogukonna rikkus, rahvastiku kasv, töötuse määr, keerukus)
Organisatsiooni suurus, majanduslik seis	Omaavalitsuse suurus
Tõhus strateegiline planeerimine	Riiklike poliitikate jätkusuutlikkus
Suhete tähtsustamine organisatsioonis, keskastmejuhid vs tippjuhid	Keskkonnategurid: teenuse vajadus, vajaduste mitmekesisus
Poliitiline juhtimine	Ametnike ees seisvad sotsiaalse, poliitilise ja majandusliku olukorra muutused
IT rakendamine	Institutsioonilist korraldust iseloomustavad tunnused
Väliskommunikatsioon	Vertikaalne integratsioon, ühildvus keskvalitsuse poliitikatega
Teistelt õppimine	Poliitikaprioriteedid kogukonnas
Eraettevõtete kaasamine	Auditeerijate ja kontrollijate sundus
Ametiühingute aktiivsus	Avalikkuse surve, avalik konkurents

Allikas: Svara (2013, lk 199)

Regulatsioonide ja sellega seonduvalt väliste osapoolte mõju on analüüsinud Pache ja Santos (2010), kes juhivad tähelepanu sellele, et keskkond võib organisatsioonile esitada konfliktseid nõudmisi. Sellisel juhul seisavad organisatsioonid silmitsi dilemmaga: ühe nõudmise täitmine võib tingida teiste rikkumist või teise osapoole huvide kahjustamist. See võib kahjustada organisatsiooni legitiimsust. Vastuolulised institutsioonilised nõudmised tekivad eriti tõenäoliselt valdkondades, mis on killustatud, kuid samas mõõdukalt tsentraliseeritud – sellisteks valdkondadeks on ka tervishoiu- ja hoolekandeteenused (ibid, lk 472). Killustatus tähendab ühelt poolt seda, et valdkonnas tegutsejad sõltuvad teistest osapooltest, kuid nende omavaheline tegevus ei ole koordineeritud. Teisalt on valdkond kuigipalju tsentraliseeritud (on mingi keskne organisatsioon, kellel on mõju) ja ükski osapool ei saa tegutseda teiste nõudmisi täiesti ignoreerides. Samas ei ole keskne organisatsioon piisavalt mõjukas, et koostöö reegleid ainuisikuliselt määrata.

Keskkonna turbulentsi mõju avaliku sektori organisatsiooni tegevusele on hinnanud ka Boyne ja Meier (2009). Keskkonna ebastabiilsus raskendab teenuste korraldamist. Kui avalikus sektoris on küllalt tavaliseks praktikaks, et ebastabiilse olukorra tekkimisel hakatakse tegema muudatusi organisatsiooni struktuuris ja töökorralduses, siis Boyne ja Meier'i (ibid, lk 799) järeldus on, et probleemide minimeerimiseks ja stabiilsuse hoidmise nimel tuleks pigem jätta organisatsiooni struktuur muutmata.

Lisaks kõigele eelnevale on teenuste korraldamisele iseloomulik ka inerts, nagu selgus Lamothe jt (2008) uuringust. Selles uuringus analüüsiti kohalike omavalitsuste 64 teenust võrdlevalt aastatel 1997 ja 2002. Uuringust selgus, et varasem teenuse korraldamise viis prognoosib hästi omavalitsuste valikuid korraldusvormi edasisel muutmisel. Varasemaga sarnaseid valikuid tehakse ka lepingutingimuste (nt lepingute kestus) ja -partnerite osas.

Kokkuvõtteks — teenuste korraldamise praktika üle erinevate riikide ja aegade kinnitab, et avalikke teenuseid saab korraldada päris paljudel erinevatel viisidel. Akadeemilises kirjanduses tõdetakse, et korraldusvormi valik sõltub paljudest teguritest, mis igal konkreetsel üksikjuhul kohalikust kontekstist sõltuvalt kombineeruvad. Kohalikust tegevuskeskkonnast sõltub teenuse osutamiseks ja korraldamiseks vajalike ressursside, sh inimeste ja organisatsioonide olemasolu, aga see kujundab ka ametlikke reegleid ja mitteametlikke norme või kokkuleppeid, mis teenuste korraldamisele mõju avaldavad.

1.3.2. Tegevuskeskkonda arvestav sotsiaalteenuste korraldamine

Sotsiaalteenuste mõiste on ametlikes dokumentides sisustatud enamasti üsna üldiselt, mis on tingitud sellest, et riigiti ja piirkonniti on sotsiaalteenuste osutamise praktika üpris erinev ja ühes määratluses kokku leppida on keeruline. Euroopa Liidu dokumentides on sotsiaalteenused määratletud kahe suure kategooriana (Euroopa... 2010, lk 5-6):

- 1) õigusaktidest tulenevad ja täiendavad sotsiaalse kaitse süsteemid, mis on mitmetes erinevates korraldusvormides ja mis pakuvad kaitset põhiliste eluriskide puhul, näiteks haiguste, vanaduse, tööõnnetuste, töötuse ja puuete puhul;
- 2) muud otse inimesele osutatavad teenused, mis on preventiivsed ja solidaarsust suurendavad. Nende teenuste abil pakutakse inimesele vajadustele vastavat abi, mis toetab tema kaasamist ühiskonda ja tagab tema põhiõiguste realiseerumise.

Neist teise rühma kuuluvad sellised teenused, mida nimetatakse ka isikukeskseteks⁹ otsesteks¹⁰ teenusteks. Käesolevas töös käsitletavad kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenused kuuluvad sellesse rühma.

Teaduskirjanduses on välja toodud mitmeid sotsiaalteenustele iseloomulikke tunnuseid. Põgusa ülevaate neist annab tabel 1.7, põhjalikumalt vt Saarsen (2015, lk 19-21).

Tabel 1.7. Sotsiaalteenustele iseloomulikud tunnused

Sotsiaalteenuste tunnused	Allikad
Teenuse eesmärgiks on laiem ühiskondlik kasu, lisaks teenust tarbiva üksikisiku kasule	Rodrigues 2014 Spicker 2009 Blank 2000
Isikukeskne, otsest avaliku sektori ja inimese vahelist suhtlust eeldav teenus. Suhtel põhinev teenus	Uus jt 2014 Cipolla 2012
Tööjõumahukas, seepärast kallis	Cipolla 2012
Teenuse osutamisel esinevad turutõrked, mh nõudlus on pakkumisest lahus Sotsiaalteenuste turg on reguleeritud turg. Riik sekkub hinnakujundusse vm teenuse osutamise tingimustesse	Dassiou jt 2014 Spicker 2009 Rodrigues jt 2014
Piirkonniti ebaühtlane kaetus, konkurentsiprobleemid	Van Slyke 2003, Brown ja Potoski 2003
Vajadus teenuse järele on kohati väike ja ebaühtlane. Nõudlus ebaregulaarne	Blank 2000
Teenus on halva mõõdetavusega, sisult mittehomogeenne	Rodrigues 2014
Raske on mõõta teenuse tulemuslikkust ja jälgida teenuse osutamise protsessi.	Sillanpää 2016
Omane on info asümmeetrilisus (mis toob kaasa ootunismise võimaluse)	Rodrigues 2014
Olemuselt komplekssed teenused, eeldavad mitmete osapoolte koostööd	Sillanpää 2016 Blank, 2000
Esindusprobleem: vahel otsustab teenusevajaduse üle mitte klient ise, vaid kolmas osapool	Blank 2000
Avalikkuse huviorbiidis	Lember 2004
Sõltuv poliitilistest otsustest, üldisest majandusolukorrast	Spicker 2009
Märkimisväärne partnerispetsiifilisus (nt teenuseosutaja valitakse sisulistest eelistustest lähtuvalt)	Rodrigues 2014 Euroopa... 2010
Vajalik on stabiilne teenuse osutamine, avalik sektor on huvitatud riskivabast teenuse korraldamisest	Dassiou jt 2014

⁹ Isikukesksed teenused on avaliku sektori asutuse ja inimese vahelise vahetuma suhtlusega seotud teenused, nt haridus-, kultuuri- ja sotsiaalteenused (Uus jt 2014, lk 102).

¹⁰ Otsene teenus on teenus, mille kasutaja saab isikliku või volitatud isiku kaudu avalduse või muu pöördumise alusel (Avalike teenuste korraldamise... 2013, lk 5).

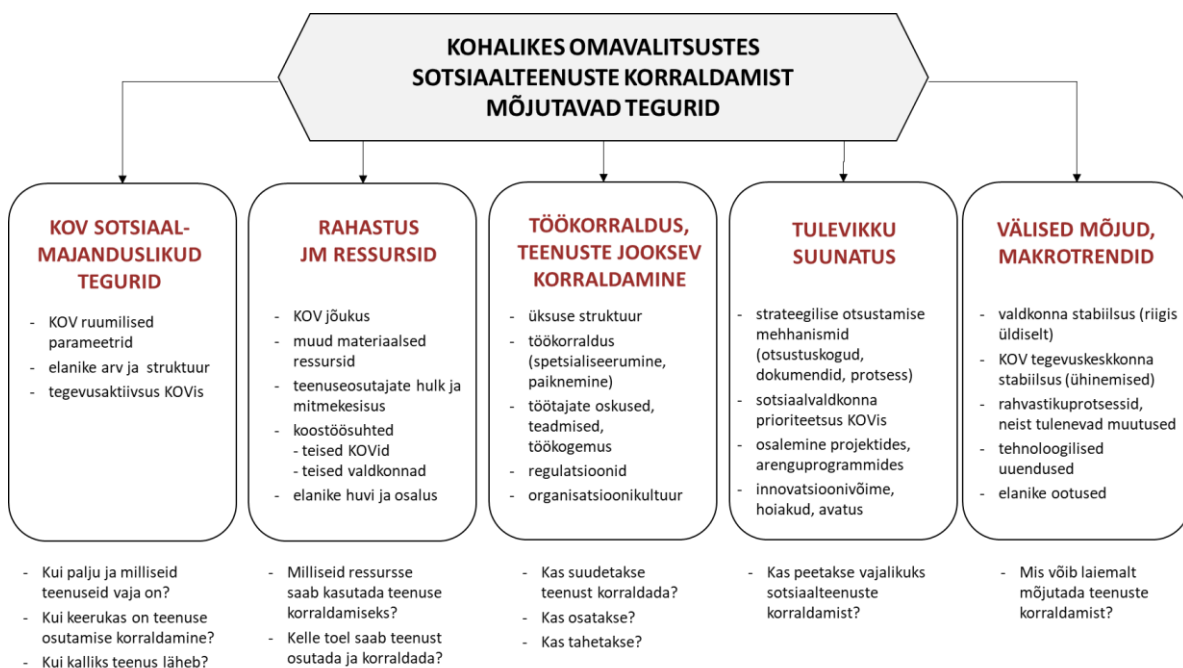
Sillanpää (2016, lk 5) määratleb sotsiaalteenuseid kui „teenuseid, mille eesmärk on inimese heaolu parandamine ja mida tavaliselt pakutakse erinevate avaliku ja erasektori osapoolte koostöös“. Selline mõiste sisustamine viitab sotsiaalteenuste süsteempõhisele loomusele. Enamasti tuleb sotsiaalvaldkonnas abi vajavate inimeste probleemide lahendamisel kaasata mitmesuguseid spetsialiste jt osapooli ning toetatavad inimesed vajavad sageli kombineeritult mitmeid erinevaid teenuseid. Praktika kinnitab, et sotsiaalteenuseid rahastab ja korraldab küll enamasti avalik sektor, kuid nende teenuste osutamisega tegelevate era- ja mittetulundusühingute osakaal on järjest kasvanud (ibid, lk 2). Et võrgustikulise teenusekorralduse puhul suureneb organisatoorne keerukus, on see iseloomulik ka sotsiaalteenuste korraldamisele. Võrgustikupõhise teenuste korraldamise puhul ei ole elluvijate peamine vastutus enam inimeste ega programmide juhtimine, vaid ressursside (mis sageli kuuluvad teistele) organiseerimine selleks, et luua avalikku väärtust (Goldsmith ja Eggers 2004, lk 7). Avaliku sektori organisatsioonid on üha vähem otsesed teenuseosutajad, kuid üha olulisemaks muutub nende kui avaliku väärtuse genereerija roll multiorganisatsioonilises võrgustikus.

Nagu tabelist 1.7 näha, võib sotsiaalteenuste puhul tulla ette probleeme nii nõudlusega (sageli on vajadus teenuse järgi küll olemas, kuid see on vähene või ebaregulaarne) kui pakkumisega (konkurents on sotsiaalteenuste osutamisel sageli vähene või puudub üldse). Samas on avalik sektor huvitatud võimalikult stabiilsest, riskivabast teenuse korraldamisest. Sellest tulenevalt ei pruugi turupõhine korraldusmudel sotsiaalteenuste puhul alati mõistlik valik olla. Seda kinnitab ka praktika, vt nt Osborne jt (2013, lk 137). Omavalitsusel kui teenuse korraldajal tasub kaaluda teisi alternatiive – eelkõige teenuse oma jõududega („majasiseselt“) väljaarendamist või partnerlusel põhinevaid koostöövorme (vt näiteks Hefetz ja Warner (2011, lk 1)). Sotsiaalteenuste korraldamist omavalitsusüksuse siseselt või koostöös teiste omavalitsustega toetavad mõnevõrra ka Schoute jt (2017, lk 2) uuringu tulemused, mis kinnitavad, et omavalitsused delegeerivad lepinguliselt vähem välja teenuseid, mis on partnerispetsiifilised ja mille tulemuslikkust on raske hinnata. Sotsiaalteenustele on iseloomulikud mõlemad nimetatud tunnused.

Kokkuvõttes, sotsiaalteenuste korraldamiseks KOVides saab kasutada erinevaid korraldusvorme. Kui lähtuda Goldsmith ja Eggers'i (2004) mudeli järgest jaotusest, on

nendeks turupõhised korraldusvormid, teenuste hierarhiline korraldamine, avaliku sektori sisese koostöö ja võrgustikupõhised korraldusvormid (vt ka joonis 1.4 alapeatükis 1.2). Kõigil teenuse korraldamise vormidel on oma eripära ning igal üksikjuhtumil tasub analüüsida teenuse korraldamise eri võimaluste asjakohasust, tugevusi ja nõrkusi ning leida antud konteksti sobivaim korraldusvorm.

Joonisel 1.5 võtab töö autor kokku teoreetilisest kirjandusest kogutud teadmised sellest, millised tegurid mängivad tema arvates olulist rolli sotsiaalteenuste korraldamisel. Tegureid teades ja nende mõju tundes saab põhjendatumalt otsustada, millist teenuse korraldamise vormi millal kasutada.



Joonis 1.5. Sotsiaalteenuste korraldamist KOVides mõjutavad tegurid (autori koostatud, alapeatükis 1.3.2 viidatud allikate põhjal).

Esiteks selgus teooriast, et sotsiaalteenuste puhul võib probleeme olla nii nõudluse kui pakkumise poolel. Seega tuleks uurida tegureid, mis kujundavad sotsiaalteenuste turgu – KOV sotsiaalmajanduslikku seisundit iseloomustavaid tegureid, teenusepakkujate jm ressursside olemasolu piirkonnas. Teiseks on mitmete teadlaste poolt olulisena välja toodud KOV korraldusvõime, kuna teenuste korraldamisel mitmekesiste võimaluste põimimine eeldab KOVilt hoopis teistsuguste teadmiste ja oskuste olemasolu kui

varasematel aegadel. Ja kolmandaks on oluline analüüsida KOV innovatsioonivõimet ehk tulevikku suunatust. Kuivõrd KOV tegevuskontekst ei ole eraldiseisev ühiskonda üldiselt mõjutavatest trendidest, tuleks kuigipalju käsitleda ka seda.

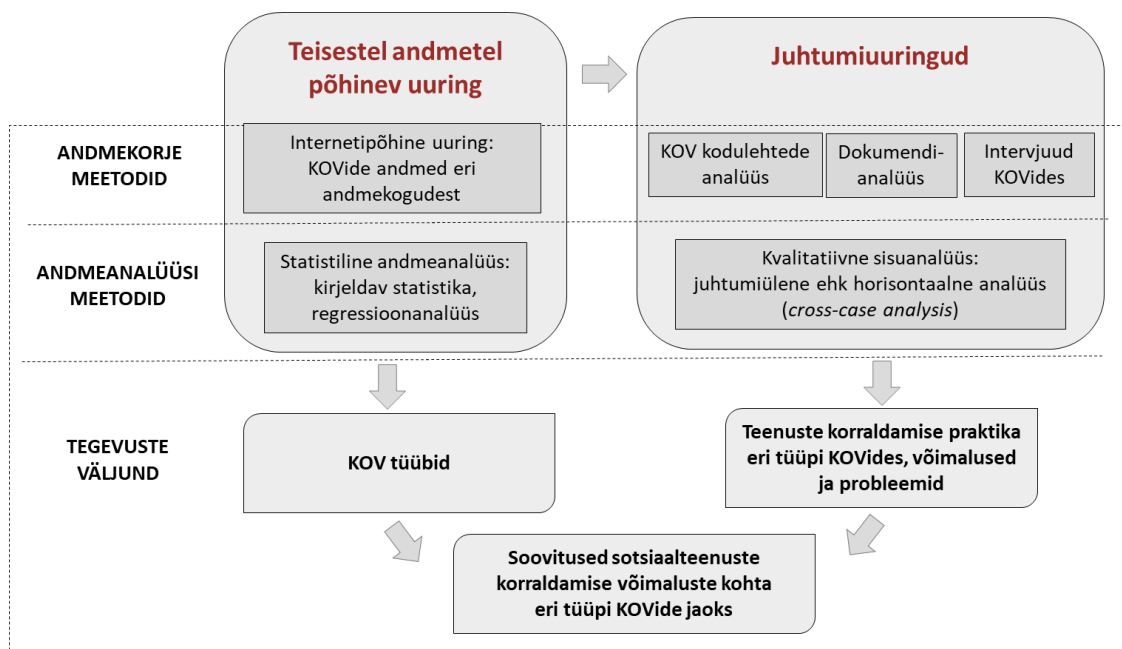
Loodud üldine teoreetiline raamistik sotsiaalteenuste korraldamist KOVides mõjutavatest teguritest on aluseks magistritöö raames läbiviidavale empiirilisele uuringule – teaduskirjanduse baasil välja sõelatud teenuste korraldust mõjutavate keskkonnategurite loetelu võetakse aluseks uuringu andmete kogumisel ning hilisemal uuringu tulemuste analüüsimisel ja järelduste tegemisel. Kõigest sellest annab ülevaate töö peatükk 2.

II UURING SOTSIAALTEENUSTE KORRALDAMISE PRAKTIKAST EESTI KOHALIKES OMAVALITSUSTES

2.1. UURIMISPROTSESSI KIRJELDUS

2.1.1. Uuringu metoodika

Selle empiirilise uuringu keskmes oli sotsiaalteenuste korraldamine KOVides. Eesmärgiks oli teada saada, kui palju KOVid üksteisest sotsiaalteenuste kättesaadavuse ja teenuste korraldamise viiside poolest erinevad ning miks. Uuring teostati kaheetapilisena ja kombineeritult erinevaid andmekogumis- ja analüüsimetodeid kasutades (joonis 2.1). Selline uurimisstrateegia valik tulenes eelpool püstitatud uurimisküsimustest – esmalt sooviti olukorra kirjeldamiseks ja võimalike mustrite väljaselgitamiseks koguda ja analüüsida kvantitatiivseid andmeid (täpsemalt, KOVide kohta Eestis riiklikult kogutavaid statistilisi andmeid). Seejärel uuriti tüüpilisi mustreid süvitsi kvalitatiivse võrdlusuuringu abil, juhtumiuuringuid tehes – juhtumiuuringud võimaldavad mõista, miks teatud tüüpi KOV sotsiaalteenuseid just talle omasel viisil korraldab ja millistest eripärastest KOV omadustest või keskkonnast see sõltub.



Joonis 2.1. Uuringu metoodika (autori koostatud).

Kombineeritud lähenemisviisi kasutamine võimaldab erinevate meetoditega koguda üksteist täiendavaid andmeid ja lõpptulemusena saab nii uuritavast probleemist täielikuma pildi. Triangulatsioon tagab ka tulemuste suurema usaldusväärsuse. Andmete analüüsimisel kasutati samuti eri meetodite kombineerimist, sõltuvalt kogutud andmete loomusest rakendati kvantitatiivseid või kvalitatiivseid analüüsimeetodeid.

Andmete kogumisel võttis töö autor aluseks magistritöö I peatükis loodud teoreetilise raamistiku teenuste korraldust mõjutavatest keskkonnateguritest (joonis 1.5). Mitmete erinevate andmekogumismeetodite kombineeritud kasutamine võimaldas saada eri tegurite kohta mitmekülgsemat ja sisukamat teavet. Tabelis 2.1 on näidatud, milliste konkreetsete meetoditega ühe või teise teguri kohta teavet hangiti.

Tabel 2.1. Andmekorje sotsiaalteenuste korraldamist mõjutavate tegurite lõikes

Tegurid	Veebipõhine uuring	Kodulehtede analüüs	Dokumendi-analüüs	Intervjuud
KOV sotsiaalmajanduslikud tegurid				
KOV suurus, paiknemine, asustustüüp, keskused	x	x		
KOV elanikkonna struktuur, tegevusaktiivsus	x		x	x
Rahastus jm ressursid				
KOV-i jõukus, finantsseis	x			x
Muud materiaalsed ressursid		x		x
Teenuseosutajate hulk ja mitmekesisus	x	x		x
Koostöösuhted (teised KOV-id, OVL), teised valdkonnad				x
Elanike huvi ja osalus, suhted kogukonnaga				x
KOV töökorraldus, teenuste jooksev korraldamine				
Sotsivaldkonna struktuur, töökorraldus		x	x	x
Oskused, teadmised				x
Organisatsioonikultuur				x
Õiguslikud raamid, regulatsioonid			x	x
Teenuste korraldamine		x	x	x
Tulevikku suunatus, innovatsioonivõime				
Strateegilise otsustamise mehhanismid		x	x	x
Sotsiaalkaitse prioriteetsus KOV-i jaoks üldiselt			x	x
Osalemine projektides, programmides		x		x
Innovatsioonivõime, hoiakud, avatus			x	x
Välised mõjud, makrotrendid				
Valdkonna stabiilsus				x
KOV tegevuskeskkonna stabiilsus			x	x
Rahvastikuprotsessid, tehnoloogia areng				x

Allikas: autori koostatud.

Järgnevalt antakse detailsem ülevaade empiirilise uuringu etappide lõikes teostatud andmekorjest, andmeallikatest ja rakendatud andmeanalüüsimetoditest.

2.1.2. Teisestel andmetel põhinev uuring: andmekorje, -allikad ja -analüüs

Empiirilise uuringu I etapis (teisestel andmetel põhineva uuringuga) soovis töö autor kohalike omavalitsuste kohta riiklikult kogutavatele statistilistele andmetele tuginedes välja selgitada, kas KOVi iseloomustavate näitajate (tunnuste) hulgas on selliseid, mis prognoosivad sotsiaalteenuste kättesaadavust KOVis ja kui jah, siis millised. Ka oli eesmärgiks nendest tunnustest lähtuvalt kirjeldada Eesti omavalitsuste erinevad tüübid ehk tüüpilisemad sotsiaalteenuste korraldust mõjutavate tunnuste kombinatsioonid (esinevad mustrid). Selle teostamiseks kogus autor erinevatest andmekogudest Eesti KOVe iseloomustavaid andmeid, sh nii KOVe üldiselt iseloomustavaid andmeid kui ka sotsiaalteenuste osutamist kajastavaid andmeid (tabel 2.2).

Tabel 2.2. I etapi andmekorjemeetodid ja andmeallikad

Meetod	Andmeallikad
Veebipõhine uuring	KOV üldised näitajad ja andmed sotsiaalteenuste osutamise kohta:
	Statistikaamet: statistika andmebaas ¹¹ ja piirkondliku statistika portaal ¹²
	Rahandusministeerium, KOV finantsülevaated ¹³ ja raamatupidamisandmed ¹⁴
	Maksu- ja Tolliamet: KOV ettevõtlusstatistika ¹⁵ ja maksulaekumised ¹⁶
	Sotsiaalministeerium: sotsiaalvaldkonna statistika (sh STAR andmed) ¹⁷
	S-veeb ¹⁸ ja H-veeb ¹⁹ , päringud e-posti teel Sotsiaalkindlustusametile S-veebist ja H-veebist KOV andmete saamiseks Sotsiaalkindlustusameti statistika ²⁰
	Töötukassa statistika ²¹

Allikas: autori koostatud

¹¹ <https://www.stat.ee>; <http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/statfile2.asp>

¹² <https://www.stat.ee/pp>

¹³ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated>

¹⁴ riigiraha.fin.ee

¹⁵ <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/maksulaekumine-statistika/ettevotluse-statistika-kohalike-omavalitsuste-kaupa>

¹⁶ <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/maksulaekumine-statistika/kohalikele-omavalitsustele-ulekantud-tulumaks>

¹⁷ <https://www.sm.ee/et/sotsiaalvaldkond>

¹⁸ <https://sveeb.sm.ee/>

¹⁹ <https://hveeb.sm.ee/>

²⁰ <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/organisatsioon-kontaktid/statistika-ja-aruandlus>

²¹ <https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/statistika-ja-uuringud>

Peamiselt saadi andmed avalikult kättesaadavatest andmekogudest, veebipõhiselt. Kõiki soovitud andmeid ei olnud siiski sel viisil võimalik saada, mistõttu tegi töö autor e-posti teel päringud Sotsiaalkindlustusametile S-veebist ja H-veebist andmete saamiseks. Andmete kogumisel lähtuti töö I peatükis esitatud teoreetilisest teenuste korraldamist mõjutavate tegurite loetelust (joonis 1.5), st andmekogudest otsiti erialakirjanduses nimetatud teguritega mingil moel seotud andmeid. I etapi andmekorje toimus perioodil detsember 2018 – veebruar 2019.

Teisestel andmetel põhinev uuring on läbi viidud 2017. aasta andmetel. Selline valik tulenes andmete kättesaadavusest — magistritöö alusandmete kogumise perioodil (statistiliste andmete kogumist alustas autor detsembris 2018) ei olnud kõik KOV andmed 2018. aasta kohta veel saadaval. Teisalt, kuna 2017. aasta andmed peegeldavad sotsiaalkaitse (sh sotsiaalteenuste osutamise) olukorda KOVides vahetult enne haldusreformi²² läbiviimist, annab see võimaluse edaspidi võrrelda, millised muutused on KOV sotsiaalteenuste osutamises haldusreformi järgselt toimunud.

Teisestel andmetel põhinev uuring hõlmab kõiki Eesti omavalitsusi (n=79). Statistilisele andmeanalüüsile eelnes kogutud andmete ülevaatamine, puhastamine ja ühendamine. Töö autor võttis seejuures aluseks KOVide haldusreformi järgse haldusjaotuse (vt lisa 4), kuna osades andmekogudes olid 2017. aasta andmed KOVide kohta esitatud haldusreformi järgse haldusjaotuse alusel (st reformieelse 213 KOV andmed olid juba teisendatud 79 KOV andmeteks). Magistritöö on potentsiaalsete lugejate jaoks ka praktiliselt kasutatavam, kui see lähtub reformijärgsest KOVide haldusjaotusest.

Statistiline andmeanalüüs hõlmas kvantitatiivsete andmete esmaanalüüsi kirjeldava statistika abil (sagedustabelid, keskmised, mediaanid, kvantiilid) ja seoste analüüsimist regressioonanalüüsi abil. Regressioonanalüüsi kasutamine on põhjendatud, kui on vaja vaadelda mitut tunnust korraga ja arvestada järeldustes nende omavahelisi seoseid (Tooding 2014). Andmete töötlemisel ja analüüsimisel kasutas töö autor MS Excelit ja statistikapaketti SPSS.

²² 2017. aastal jõudis Eestis lõpule haldusreform, mille tulemusena KOVide koguarv vähenes 213-lt 79-le (allikas: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform>). Haldusreformi seaduse §3 sätestas uute omavalitsüksuste miinimumsuuruse kriteeriumiks vähemalt 5000 elanikku.

2.1.3. Juhtumiuuringud: andmekorje, -allikad ja -analüüs

Pärast KOV tüüpide kirjeldamist teostati nende lõikes juhtumiuuringud, et uurida sotsiaalteenuste korraldamist eri tüüpi KOVides süvitsi. Empiirilise uuringu II etapis viidi läbi kvalitatiivne võrdlusuuring, mille meetodiks oli mitmekordne juhtumiuuring²³ ja tüübiks instrumentaalne juhtumiuuring²⁴. Töö autor otsustas juhtumiuuringute kasuks, kuna sel puhul on uurimuse keskmes juhtum oma terviklikkuses ja loomulikus kontekstis, mitte kategooriatesse jaotatuna (Strömpl 2014). Antud juhul oli juhtumiuuringute eesmärgiks uurida sotsiaalteenuste korraldamist erinevates KOVides, et mõista, miks teatud tüüpi KOV sotsiaalteenuseid just talle omasel viisil korraldab ja millistest eripärastest KOV omadustest või keskkonnast see sõltub.

Kokku viidi läbi juhtumiuuringud seitsmes erinevas KOVis. Need valis töö autor kõigi Eesti KOVide hulgast välja empiirilise uuringu I etapis kirjeldatud tüüpide põhjal. Juhtumiuuringu raames KOVides sotsiaalteenuste korraldamise praktikat kujundavate tegurite kohta info kogumiseks valis töö autor andmekorje meetoditeks kodulehtede ja dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud intervjuud – ülevaate eri meetoditega kogutud teabest annab tabel 2.3. Juhtumiuuringute läbiviimisel lähtus töö autor I peatükis joonisel 1.5 esitatud teoreetilisest teenuste korraldamist mõjutavate tegurite loetelust.

Kui töö autor oli profiilide põhjal juhtumiuuringuteks KOVid välja valinud, võttis ta ühendust nendes KOVides sotsiaalteenuste korraldamisega tegelevate ametnikega, näiteks linna- või vallavalitsuse sotsiaalosakonna juhiga, abivallavanemaga või valdkonna juhiga. Kui KOV esindaja andis uuringus osalemiseks nõusoleku, lepitati kokku intervjuu aeg (ühendust sai võetud 12 KOViga, neist seitse nõustusid intervjuuga). Intervjuu tegemisele eelnes KOV kodulehe analüüs ja dokumendianalüüs, mis andis esmase ülevaate KOVi sotsiaalvaldkonna jooksvast korraldusest (sh töötajad, tööjaotus) ja juhtimisest (strateegilise juhtimise mehhanismid, dokumendid), pakutavatest sotsiaalteenustest (teenuste korraldusvormid, partnerid, olemasolevatest ressurssid), teenuste arendamisest (projektid jm). Selline ettevalmistus võimaldas hiljem intervjuud

²³ Sel puhul uuritakse eri juhtumeid, mis on kuidagi omavahel seotud, nt võrreldakse sama programmi toimimist erinevates kontekstides (Strömpl 2014).

²⁴ Instrumentaalse juhtumi puhul on juhtumi eesmärk esindada (representeerida) mingit üldisemat nähtust, mis väljendub erinevates konkreetsetes ilmingutes (Strömpl 2014).

täpsemalt fokuseerida, arvestades konkreetse KOV eripäraseid jooni. KOV spetsialistidega viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud (intervjuukava on lisas 5), mis autori arvates võimaldas ühest küljest tugineda teoorias olulisena väljatoodud teemadele ja samas andis võimaluse uute vaatenurkade käsitlemiseks, mida intervjuueeritav vestluse käigus sisse tõi ja mis võisid esile tuua uusi, uurija poolt seni tähelepanuta jäänud tegureid. See võimaldas töös kombineerida deduktiivset ja induktiivset lähenemist. Intervjuud viidi läbi silmast-silma intervjuuna või telefoni teel (vastavalt kolmes ja neljas KOVis), intervjuude pikkus oli keskmiselt üks tund (54-72 minutit). Intervjuu salvestati ja hiljem transkribeeriti. Empiirilise uuringu II etapi andmekorje toimus märtsis ja aprillis 2019.

Tabel 2.3. II etapi andmekorjemeetodid ja andmeallikad

Meetodid	Andmeallikad
KOV kodulehtede analüüs	Teave KOV struktuuri ja sotsiaalala korralduse kohta
	Omavalitsuse juhtimine
	Sotsiaalala töötajad ja asutused KOVis, struktuuriüksused
	Info sotsiaalteenuste ja toetuste kohta
	Projektid, arendustegevused
	Info sotsiaalvaldkonna kordade ja eeskirjade kohta
	Teavitust, infovahetust, tunnustamine
Dokumendi-analüüs	KOV sotsiaalteenuste määrused jm valdkonna õigusaktid
	KOV majandusaasta aruanne
	Strateegiadokumendid, nt arengukavad
	KOV kohta tehtud uuringud (sh üliõpilastööd)
Intervjuud	Juhiga või spetsialistiga, kes tegeleb sotsiaalteenuste korraldamisega KOVis (teenuste korraldaja ja/või otsustaja KOVis, nt abivallavanem, sotsiaalosakonna juhataja, sotsiaalnõunik)

Uuringu teises etapis kogutud andmeid analüüsiti kvalitatiivsete sisuanalüüsi meetoditega. Täpsemalt, teostati juhtumiülene ehk horisontaalne analüüs²⁵. Analüüsitavate kodulehtede, dokumentide ja intervjuude salvestuste läbitöötamisel koostati võrdlevad kokkuvõtted. Nende põhjal kodeeriti sarnased teemad kategooriateks, mida hiljem analüüsiti töö teoreetilise tegurite raamistiku (joonis 1.5) alusel.

²⁵ Juhtumiülese analüüsi korral vaadeldakse samal ajal mitut analüüsitavat juhtumit, nt kogutakse erinevatest intervjuudest kokku kõik konkreetse teema kohta käivad tekstiosad ja võrreldakse selle teema käsitlemist kõigi kogutud intervjuude lõikes. Analüüsi eesmärgiks võib olla 1) mitme juhtumi võrdlemine, mis võib anda tulemuseks juhtumite tüpoloogia; 2) läbivate teemade leidmine; 3) tegevus-, seose- või muude mustrite väljaselgitamine. (Kalmus, Masso, Linno 2015)

2.2. UURINGU TULEMUSED

Peatükk 2.2 annab ülevaate empiirilise uuringu olulisematest tulemustest. Peatüki esimeses osas on kokkuvõtte uuringu I etapis teostatud teisestel andmetel põhineva uuringu käigust ja tulemustest, teises osas on analüüsitud II etapis juhtimiuuringutest kogutud materjali.

2.2.1. Teisestel andmetel põhineva uuringu tulemused

Selle uurimistöö fookuses on sotsiaalteenuste kättesaadavus ja teenuste korraldamine Eesti kohalikes omavalitsustes. Magistritöös uuritavaks probleemiks on, miks on sotsiaalteenuste kättesaadavus ja teenuste korraldus omavalitsusüksuste lõikes erinev. Et sellele küsimusele vastust leida, on kõigepealt vaja saada ülevaade sellest, milline on üldse KOVides olukord sotsiaalteenuste osutamise osas. Selleks võttis töö autor erinevatest andmekogudest KOVide kohta saadud andmete hulgast vaatluse alla neid tunnuseid, mis sotsiaalteenuste pakkumist KOVis mingil viisil iseloomustavad. Töö autor keskendus järgmistele tunnusele, mida uuris kirjeldava statistika abil lähemalt:

- KOVis osutatavate sotsiaalteenuste arv;
- sotsiaalkaitse kulud elaniku kohta;
- sotsiaalkaitse kulude osakaal eelarvest.

Riiklikult kogutakse KOVidest andmeid sotsiaalteenuste osutamise kohta S-veebi ja H-veebi kaudu. Kuna sealt oli KOVide lõikes võimalik saada andmeid seitsme KOV kohustusliku teenuse²⁶ kohta, ongi andmeanalüüs tehtud nende andmete alusel. Lisaks hõlmab analüüs ka andmeid KOVis paiknevate kolme tüüpi hoolekandeesutuste²⁷ kohta. KOVid esitavad S-veebi andmeid ka täiendavate teenuste kohta, mida KOVis elanikele osutatakse. Ka neid andmeid on uuringus kasutatud²⁸.

²⁶ Analüüsitud KOV kohustuslikeks sotsiaalteenusteks olid koduteenus, tugiisikuteenus, sotsiaaltransport, isikliku abistaja teenus, võlanõustamine, eluruumi tagamise teenus, täisealise isiku hooldus.

²⁷ Hoolekandeesutuste kohta kogutakse riiklikult andmeid H-veebi kaudu. H-veebist oli võimalik saada andmeid kolme tüüpi hoolekandeesutuste kohta KOVides: 1) üldhooldekodu; 2) varjupaik; 3) turvakodu.

²⁸ Uuringus nimetatakse lisateenusteks kõiki täiendavaid (mittekohustuslikke) sotsiaalteenuseid, mille kohta KOVid S-veebi andmed esitavad. Andmeanalüüsi tegemisel on need teenused rühmitatud kolme rühma: 1) toitlustus ja hügieen; 2) nõustamisteenused; 3) huvitegevus, koolitused, üritused jmt.

Tabelisse 2.4 on koondatud väljavalitud tunnuseid kirjeldavad põhinäitajad. Kui vaadata sotsiaalteenuste osutamist, siis 2017. aastal oli Eestis 22 KOVi (27% kõigist KOVidest), kus osutati kõiki seitset teenust. Neid KOVe, kus osutati vaid üksikuid teenuseid, oli alla 10% kõigist omavalitsustest - kahes KOVis oli vaid üks teenus ja viies kolm teenust. 2/3 kõigist Eesti KOVidest (63,3%) osutasid kohustuslikke sotsiaalteenuseid nõrkeskeskmisel tasemel (4-6 teenust). Sarnane muster joonistus välja ka kümnet teenust koos vaadates – kuues KOVis (7,6%) osutati kõiki neid teenuseid, kaheksas KOVis vähem kui pooli (1-4 teenust) ja ülejäänud 82% KOVides oli teenuste osutamine keskmisel tasemel. Teenuste mahud on KOVide lõikes väga erinevad (st ilmselt saavad mõnedes KOVides teenust vaid osa nendest elanikest, kes seda vajaksid), aga seda polnud puudulike andmete tõttu täpsemalt analüüsida võimalik.

Tabel 2.4. Sotsiaalteenuste osutamist iseloomustavate tunnuste kirjeldav statistika (2017. aasta andmed)

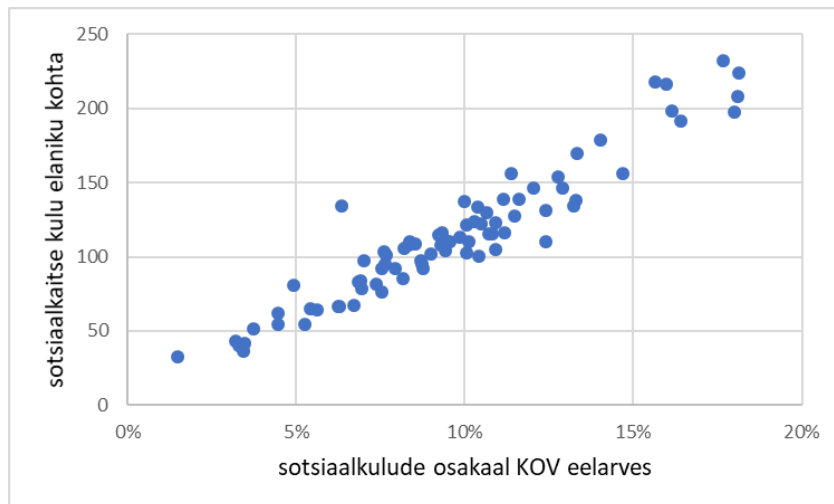
	Osutatud kohustuslike sotsiaalteenuste arv (seitsmest) ²⁹	Osutatud sotsiaalteenuste arv (kümnest) ³⁰	Sotsiaalkaitse kulude osakaal KOV kuludes (%)	Sotsiaalkaitse kulud elaniku kohta (eurot)
Miinum	1	1	1,5	32,7
Maksimum	7	10	18,1	232
Keskmine	5,7	6,8	9,6	113,9
I kvartiil	5	6	7,0	83,6
Mediaan (II kvartiil)	6	7	9,4	109,9
III kvartiil	7	8	11,5	134,3

Töö autor uuris ka tunnuseid, mis iseloomustavad sotsiaalkaitse kulusid KOVis. See, kui palju KOV kulutab sotsiaalkaitsele, on suurel määral KOVi enda otsustada. Nagu tabelist 2.4 näha, kõigub sotsiaalkaitse kulude osakaal KOV kuludes oluliselt, sõltuvalt omavalitsusest vahemikus 1,5% kuni 18,1%. Autor võrdles omavahel KOVe, kus sotsiaalkaitse kulude osakaal oli kõige väiksem ja kõige suurem. 10% kõigist KOVidest jäi sotsiaalkulude osakaal alla 5%. Väikse sotsiaalkaitse kulude osakaaluga KOVide hulgas oli silmatorkavalt palju suurte linnade lähivaldasid. Suure sotsiaalkaitse kulude osakaaluga KOVide seas olid hajaasustusega ja maakonnakeskusest eemal asuvad vallad.

²⁹ Siin on koduteenus, tugiisikuteenus, sotsiaaltransport, isikliku abistaja teenus, võlanõustamine, eluruumi tagamise teenus, täisealise isiku hooldus.

³⁰ Siin lisaks eelnevalt nimetatud seitsmele teenusele ka üldhooldekoduteenus, turvakodu ja varjupaik.

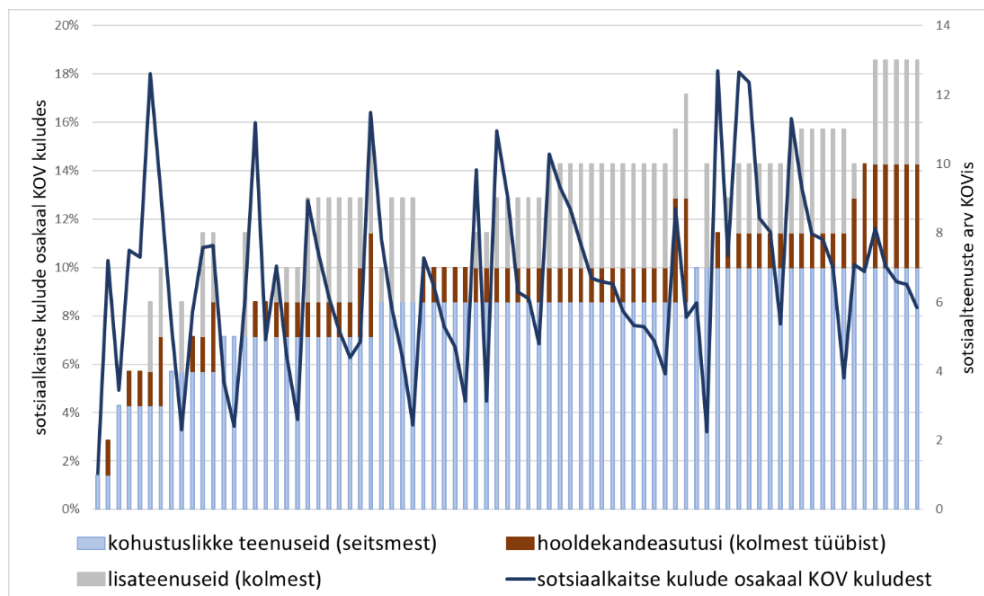
Joonisel 2.2 on võrreldud sotsiaalkaitset iseloomustavaid erinevaid tunnuseid, ühelt poolt sotsiaalkaitse kulusid KOV eelarves ja teisalt sotsiaalkaitse kulusid ühe elaniku kohta. Küllalt ootuspäraselt näitab see võrdlus, et need tunnused on omavahelises sõltuvuses – mida suurema osa KOV eelarvest moodustavad sotsiaalkaitse kulud, seda suurem on ka sotsiaalkaitse kulu ühe elaniku kohta. Seega ei ole väga suurt erinevust, kumba tunnust eelistada edaspidise analüüsi käigus, mõlemal juhul on tulemused küllaltki sarnased.



Joonis 2.2. Sotsiaalkaitse kulud elaniku kohta võrreldes sotsiaalkulu osakaaluga KOV kuludes

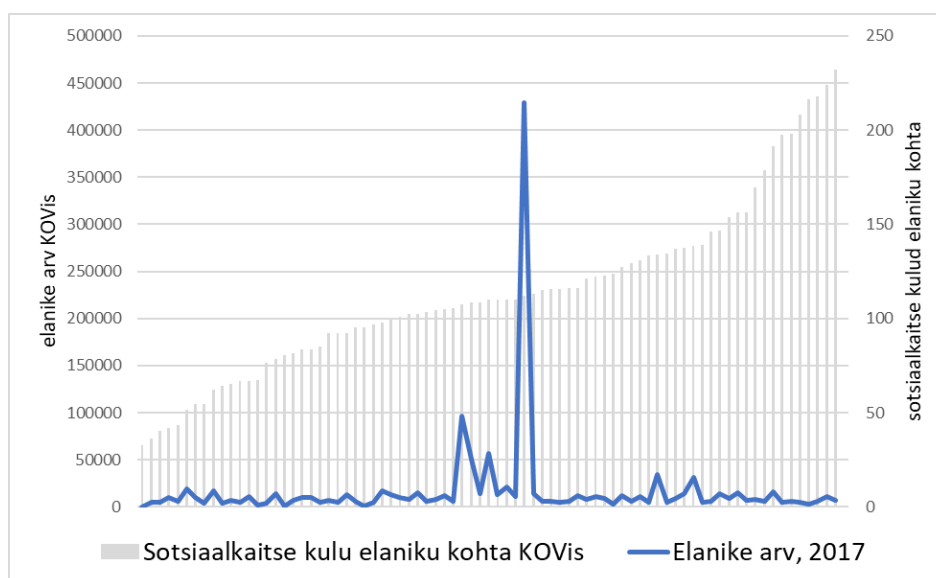
Samalaadne tendents võiks esineda ka mõne teise tunnuse puhul, näiteks kui võrrelda KOVis olemasolevate sotsiaalteenuste arvu sotsiaalkaitse kulude osakaaluga KOV eelarves – võiks ju eeldada, et mida rohkem on omavalitsuses eraldatud raha sotsiaalkaitse kulude katmiseks, seda rohkem on võimalusi ka teenuseid arendada. Aga 2017. aasta andmete põhjal nähtub, et selget seost nende tunnuste vahel ei ole. See, kui suur osa omavalitsusüksuse eelarvest on planeeritud sotsiaalkaitse kuludeks, ei näita sotsiaalteenuste arvu KOVis (vt joonist 2.3). Töö autori hinnangul võib see tendents osaliselt olla tingitud ka andmeanalüüsi aluseks olnud andmete ebatäpsusest³¹. Teisalt võib see lahknevus olla mõne KOVi puhul tingitud ka sellest, et seal ei olegi kõigi teenuste vajadust ja peamiselt osutatakse paari põhilist sotsiaalteenust suuremas mahus.

³¹ Andmed sotsiaalteenuste kohta pärinevad S-veebist. On võimalik, et erinevates omavalitsustes sisestatakse S-veebi andmeid mõnevõrra erinevalt.



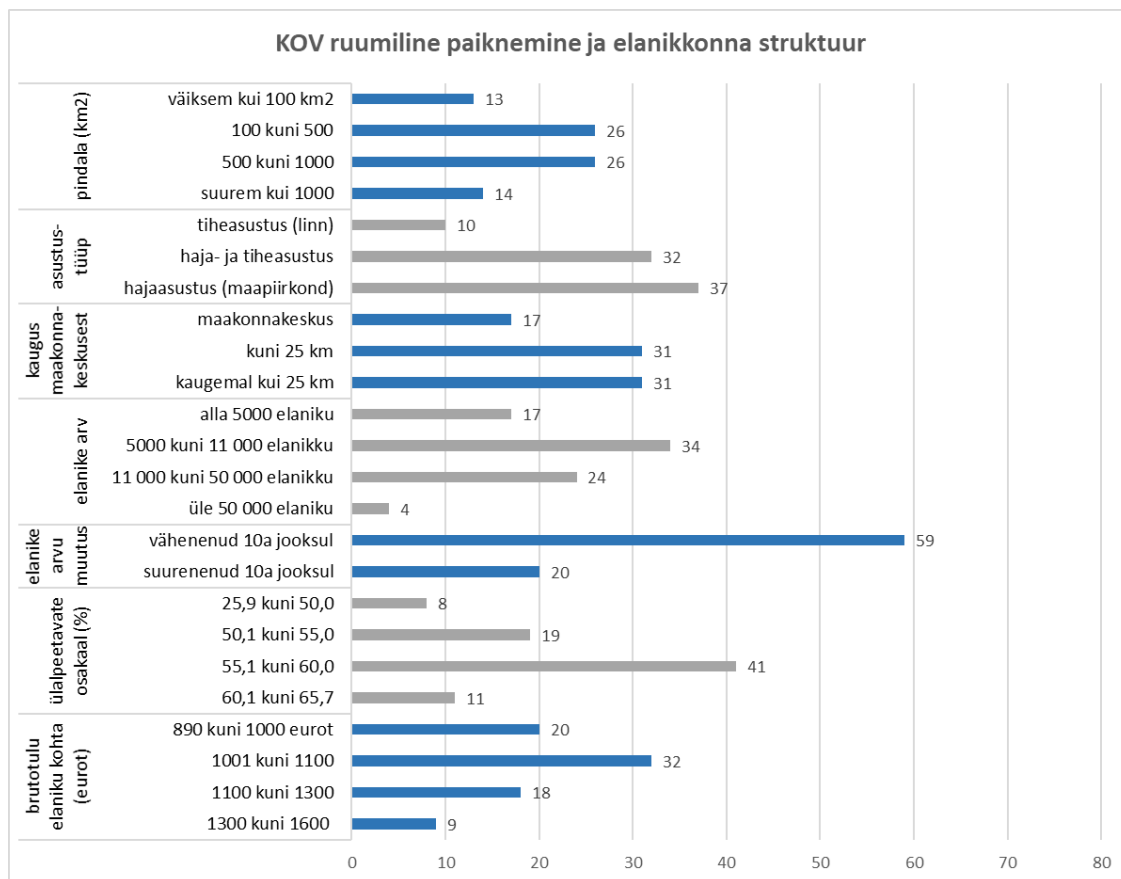
Joonis 2.3. Sotsiaalkaitse kulude osakaal omavalitsuse kogukuludes *versus* sotsiaalteenuste arv

Analüüsidest seoseid kohaliku omavalitsuse suuruse (elanike arvu) ja sotsiaalkaitsekulude vahel, ilmneb mastaabiefekt - suure elanike arvuga KOVides jääb sotsiaalkaitse kulude osakaal inimese kohta pigem keskmisele tasemele, samas väikse elanike arvuga KOVides võib sotsiaalkaitse kulude osakaal inimese kohta olla nii suur kui väike (vt joonis 2.4). Siit nähtub, et sotsiaalkaitse kulud KOV eelarves ei sõltu vaid omavalitsuse suuruselt, vaid mõju avaldavad ka mingid muud asjaolud.



Joonis 2.4. Omavalitsuse elanike arv võrdluses sotsiaalkaitse kuluga elaniku kohta.

Andmete analüüs näitas, et omavalitsustes osutatavate sotsiaalteenuste arv on erinev, samuti erinevad KOVid üksteisest sotsiaalkaitse rahastamise poolest. Selle üks võimalik seletus on, et need erinevused on tingitud mingitest omavalitsust üldiselt iseloomustavatest tunnustest, näiteks suurusest, paiknemisest vm. Autor analüüsis kohalike omavalitsuste selliseid näitajaid. Lisas 6 on koondülevaade kõigist analüüsitud tunnustest.

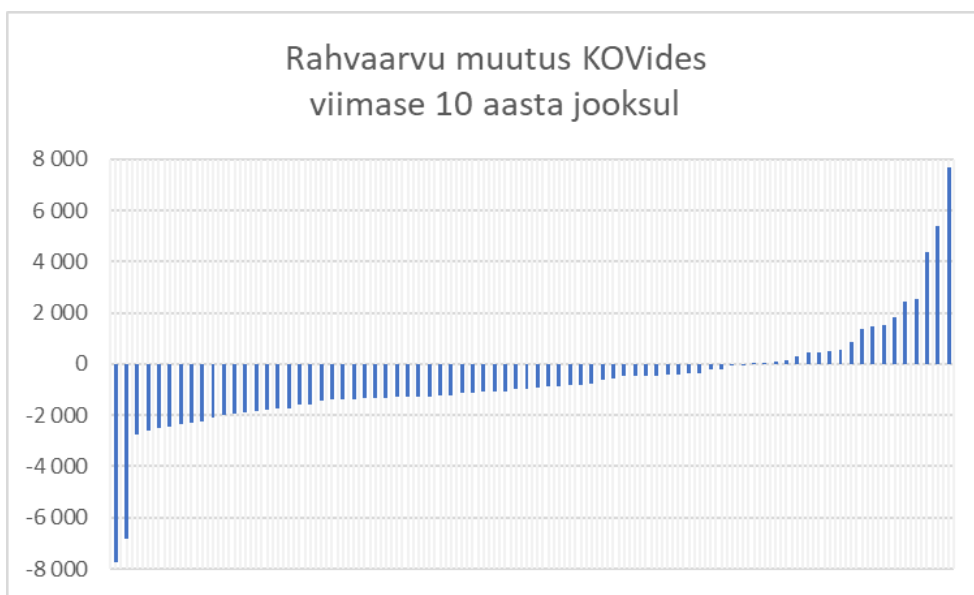


Joonis 2.5. Kohalike omavalitsuste jaotus ruumilise paiknemise ja elanikkonna struktuuri järgi

Esimese tunnuste rühmana olid vaatluse all KOVide ruumilist paiknemist ja elanikkonna struktuuri iseloomustavad tunnused. Joonisel 2.5 on nende tunnuste sagedusjaotused. Eestile on iseloomulik, et omavalitsused erinevad üksteisest märkimisväärselt nii KOV territooriumi suuruse kui elanike arvu poolest. Eesti kõige väiksemas omavalitsuses Ruhnus elas 2017. aastal 134 elanikku ja Tallinnas kui Eesti suurimas omavalitsuses 428 671 elanikku (aastakeskmise rahvaarv Statistikaameti andmetel). KOV elanike arvu mediaanväärtus on 7660. Võrdluseks, enne haldusreformi oli Eestis 213

omavalitsusüksust, KOV elanike arvu mediaanväärtus siis oli 1887 inimest³², seega on Eestis hiljuti läbiviidud haldusreformi tulemusena KOVide elanike arv suurenenud keskmiselt ligi neli korda. Haldusreformi läbiviimisel seati KOV elanike miinimumsuuruse kriteeriumiks 5000 elanikku, KOV soovitusliku suuruse kriteeriumiks 11 000 elanikku. Neid omavalitsusi, mis haldusreformijärgselt täidavad KOV soovitusliku suuruse kriteeriumi ehk kus elab 11 000 või rohkem inimest, on kõigist omavalitsustest siiski vaid kolmandik (kokku 28).

Kõigist Eesti omavalitsustest on vaid 20 selliseid, kus elanike arv viimase kümne aasta jooksul on suurenenud. Joonisel 2.6 on esitatud andmed 78 omavalitsuse kohta ja ei hõlma Tallinna elanike arvu suurenemist 42 674 elaniku võrra viimase kümne aasta jooksul. Ülejäänud Eesti KOVide elanike arvu muutumine viimase kümnendi vältel jääb Statistikaameti andmete põhjal vahemikku -7719 kuni +7701 elanikku.



Joonis 2.6. Rahvaarvu muutus KOVides viimase 10 aasta jooksul. (2017 andmed, Statistikaamet)

Suur osa Eesti territooriumist on hajaasustusega. Vaid neljandik KOVidest on selliseid, kus linnaelanike osakaal KOV kogurahvastikust on üle 50%, sh ainult linnaelanikega omavalitsusi on 10. Seega suur osa KOVidest peab avalikke teenuseid korraldama hajaasustuspiirkondades.

³² <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform>

KOVid erinevad üksteisest ka elanikkonna struktuuri poolest. Tabel 2.5 koondab kirjeldavat statistikat nende tunnuste kohta, mis iseloomustavad KOV elanike koosseisu ja tegevusaktiivsust. Enamikus KOVides on ülalpeetavate hulgas palju eakaid inimesed, kuid on ka üks teistsugune omavalitsuste rühm. Need on Tallinna ja Tartu lähedal asuvad omavalitsused, kus elanike arv on viimasel kümnel aastal kasvanud. Nendes KOVides moodustavad suurema osa ülalpeetavatest kuni 14-aastased lapsed ning ülalpeetavate määr on seal üldse madalam, kui teiste KOVide puhul.

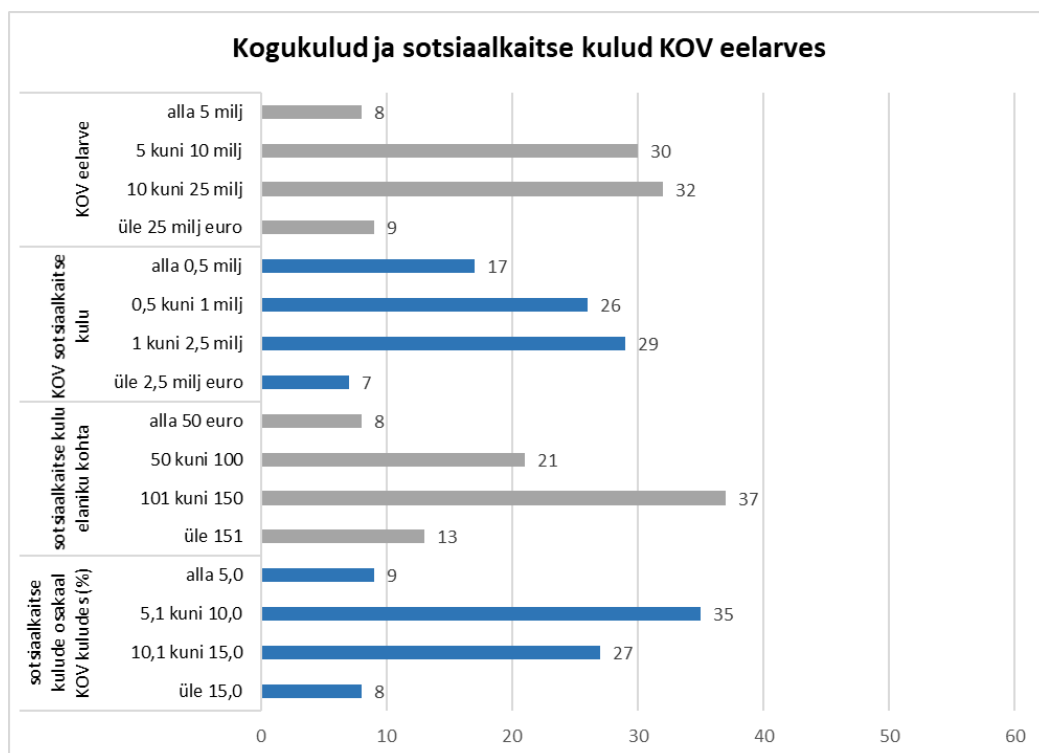
Tabel 2.5. Omavalitsuse elanike struktuuri kirjeldav statistika

Tunnus	Miinumum	Maksimum	Keskmine	Mediaan
KOV rahvaarv 2017, aastakeskmine	134	428 671	16 659,7	7660
Ülalpeetavate määr ³³ (%)	25,9	65,7	55,8	57,1
65+ elanike osatähtsus (%)	8,2	26,2	19,9	20,8
Puudega elanike osatähtsus (%)	4,0	31,0	13,7	6,3
Töötute määr (%)	2	8	3,7	3,0
Kõrgharidusega elanike osakaal 20+ elanike hulgas (%)	20,1	54,5	29,7	27,3
Ettevõtlusega tegelejate osakaal 18+ elanike seas (%)	5,5	34,9	15,7	14,5
Ettevõtete arv elaniku kohta	0,000	0,092	0,043	0,039
Vabaihenduste arv elaniku kohta	0,013	0,102	0,026	0,024
Kandidaate mandaadi kohta kohalikel valimistel	1,7	17,9	6,2	5,8
Valimisaktiivsus kohalikel valimistel 2017 (%)	41	70	56,1	57,0
Brutotulu saanud elanike arv kuus	69	180 274	6648,3	2973
Brutotulu summa, kuukeskmine	889,6	1601,5	1099,4	1045
Üksikisiku tulumaksu summa elaniku kohta	453,7	1118,4	698,7	655,2

Allikas: Statistikaameti, Töötukassa, EMTA, RaM, SiM andmed 2017, autori koondatud.

Järgmise tunnuste rühmana analüüsis töö autor KOVide rahalisi võimalusi kirjeldavaid tunnuseid. Joonis 2.7 annab ülevaate nende tunnuste sagedusjaotustest ning kirjeldab kohalike omavalitsuste profiile KOV eelarvega seotud näitajate põhjal, sh nii KOV üldisi tulusid ja kulusid iseloomustavate näitajate põhjal, kuid ka sotsiaalkaitse kulusid iseloomustavate näitajate põhjal.

³³ Ülalpeetavate määr – mittetööealiste (0–14-aastased ja üle 65-aastased) elanike arv 100 tööealise (15–64-aastased) elaniku kohta (Statistikaameti metoodika, http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Rahvastik/01Rahvastikunaitajad_ja_koosseis/02Demograafilised_pehinaitajad/RV_06.htm)



Joonis 2.7. Kohalike omavalitsuste jaotus eelarvega seotud näitajatest lähtuvalt.

KOVide tulud on absoluutsummadelt väga erinevad, sõltudes eelkõige KOV elanike arvust. Üle poole kohaliku omavalitsuse tuludest laekub maksutuludest, peamiselt üksikisiku tulumaksust. Omavalitsuse enda maksutuludele lisaks kannab riik KOVide tuludesse erinevate tasandusfondide kaudu toetusi, et tagada ühtlasemad piirkondlikud võimalused. Need erinevad toetused moodustavad kohaliku omavalitsuse eelarvest keskmiselt umbes kolmandiku, kuid toetuste suurus on erinevate KOVide puhul mõnevõrra erinev. Tänu riigi poolt toetustena ümberjagatavatele summadele on KOV tulubaas elaniku kohta ühtlasem. Piirkonniti võib siiski KOVide lõikes elanike keskmine tulu väga erinev olla. Nagu tabelist 2.5 näha, on olenevalt KOVist üksikisikute brutotulude erinevus peaaegu kahekordne – kõige madalam kuukeskmise brutotulu oli 2017. aastal Narva linnas (889,6 eurot) ja kõige kõrgem sama näitaja Viimsi vallas (1601,5 eurot). KOVi sotsiaalteenuste korraldamise suutlikkust mõjutab kindlasti see, et omavalitsuste tulude absoluutsummad on väga erinevad suuremate ja väiksemate omavalitsuste lõikes.

Kokkuvõttes, eelnevast nähtus, et on piisavalt palju tunnuseid, mille poolest KOVid üksteisest märgatavalt erinevad. Järgmise sammuna asuti otsima seoseid KOVe kirjeldavate erinevate tunnuste vahel. Lineaarset regressioonanalüüsi abil otsiti KOVe kirjeldavate erinevate näitajate hulgast tunnuseid, mille põhjal saaks prognoosida sotsiaalteenuste arvu KOVis. Valitud tunnuste statistilisest olulisusest annab ülevaate tabel 2.6, sõltuvaks tunnuseks on siin sotsiaalteenuste arv KOVis.

Tabel 2.6. Tunnuste statistiline olulisus

Sõltumatu/seletav tunnus	Sotsiaalteenuste arv KOVis kümnest (sõltuv tunnus)
Omavalitsuse keskuse kaugus maakonnakeskusest	0,000
Elanike arv, aastakeskmise	0,003
Elanike arvu muutus 10 aasta jooksul	0,335
Ülalpeetavate määr	0,000
Alla 65-aastaste elanike osakaal	0,149
Kõrgharidusega elanike osakaal KOV rahvaarvust	0,157
Ettevõtlusega tegelejate osakaal 18+ elanike seas	0,008
Linnaelanike osakaal	0,020
Brutotulu elaniku kohta, kuukeskmise 2017	0,141
KOVid ühinenud või mitte	0,019

Empiirilise uuringu I etapi tulemuste põhjal saab välja tuua tegurid, mis avaldavad mõju sotsiaalteenuste osutamisel ja korraldamisel:

- KOV ruumiline paiknemine (seda iseloomustab tunnus „omavalitsuse kaugus maakonnakeskusest“);
- Elanike arv ja elanikkonna koosseis, tegevusaktiivus ja dünaamika (vastavalt tunnused „ülalpeetavate määr“, „linnaelanike osakaal“ ja „ettevõtlusega tegelejate osakaal 18+ elanike seas“)
- KOV rahaline seis (tunnus „KOV tulud kokku“ – see tunnus peegeldab ühtlasi ka omavalitsuse suurust, elanike arvu)

Teiseste andmete analüüsi tulemusel selgitati välja, et sotsiaalteenuste osutamist ka sotsiaalkaitset KOVis laiemalt on võimalik teatud määral prognoosida KOVide kohta kättesaadavate andmete alusel, eelkõige KOV ruumiliste, elanikkonda iseloomustavate ja KOV finantsseisu kirjeldavate tunnuste alusel.

2.2.2. Juhtumiuuringud: võrdlev analüüs

Empiirilise uuringu teises etapis analüüsiti juhtumiuuringutena kokku seitset KOVi, nende profiilist annab ülevaate tabel 2.7. KOVide valimisel lähtuti empiirilise uuringu I etapis väljaselgitatud tunnustest (vt p 2.2.1).

Tabel 2.7 Juhtumiuuringutena analüüsitud KOVide profiilid

Tunnus	Väärtus	KOV1	KOV2	KOV3	KOV4	KOV5	KOV6	KOV7
Asustuse tüüp	tiheasustus					x		
	haja- ja tiheasustus	x			x		x	
	hajaasustus		x	x				x
Kaugus maakonna-keskusest	maakonnakeskus				x	x	x	
	kuni 25 km		x	x				x
	kaugemal kui 25 km	x						
Elanike arv	alla 5000 elaniku							x
	5000 kuni 11 000 elanikku		x	x				
	11 000 kuni 50 000 elanikku	x			x	x		
	üle 50 000 elaniku						x	
Elanike arvu muutus	vähenenud 10 aasta jooksul	x		x	x	x	x	x
	suurenenud 10 aasta jooksul		x					
Ülalpeetavate määr (%)	kuni 50,0							
	50,1 kuni 55,0		x	x				x
	55,1 kuni 60,0				x		x	
	üle 60,1	x				x		
Eakate osakaal (%)	kuni 15,0		x					
	15,1 kuni 20,0			x			x	
	20,1 kuni 25,0	x			x	x		x
	25,1 kuni 26,2							
Brutotulu elaniku kohta (kuukeskmise)	kuni 1000 eurot			x	x	x		
	1001 kuni 1100	x						x
	1101 kuni 1300						x	
	üle 1300		x					
KOV sotsiaalkaitse kulu 2017	alla 0,5 milj euro		x					
	0,5 kuni 1 milj							x
	1 kuni 2,5 milj	x		x	x	x		
	üle 2,5 milj						x	
Sotsiaalkaitse kulude osakaal KOV eelarves (%)	alla 5,0		x					
	5,1 kuni 10,0	x					x	
	10,1 kuni 15,0				x	x		x
	üle 15			x				
Sotsiaalkaitse kulu elaniku kohta 2017	alla 50 euro		x					
	50 kuni 100	x					x	
	101 kuni 150				x	x		x
	üle 150 euro			x				
KOV ühinemine	Ühinenud KOVid	x		x	x		x	x
	KOV ei ühinenud		x			x		

Empiirilise uuringu selle etapi eesmärk oli analüüsida rühmade lõikes sotsiaalteenuste korraldamise praktikat KOVides ja selgitada välja, kuidas sõltub sotsiaalteenuste korraldamine KOVi eripärast.

Info kogumine KOVides sotsiaalteenuste korraldamise praktikat kujundavate tegurite kohta toimus eri andmekogumismeetodeid kombineerides – intervjuule KOVis sotsiaalteenuste korraldamisega tegeleva töötajaga eelnes KOV kodulehe analüüs ja dokumendianalüüs. Kodulehtede ja dokumendianalüüs andis üldise pildi KOVi sotsiaalvaldkonna jooksvast korraldusest ja juhtimisest (sh tulevikuplaanidest ja strateegilise planeerimise protsessist KOVis), pakutavatest sotsiaalteenustest, koostööpartneritest, ressurssidest. Intervjuude käigus keskenduti teemadele, mille kohta muul viisil andmeid koguda ei olnud võimalik. Alljärgnevalt on juhtumiuuringute tulemusi analüüsitud kahes osas. Esmalt antakse ülevaade uuritud KOVide teenuste korraldamise praktikast ja seejärel analüüsitakse, mis tegurid sellist praktikat tingivad.

Eesti on kõigil kohalikel omavalitsustel sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) kohaselt kohustus tagada oma piirkonna elanikele teatud sotsiaalteenuste kättesaadavus. Need teenused on SHSis loetletud ja neid on kokku kolmteist. Kohalik omavalitsus võib oma elanikele osutada lisaks teisi sotsiaalteenuseid, kui peab seda vajalikuks ja võimalikuks. Sotsiaalministeeriumi analüüsi ja statistika osakonna andmetel (Sotsiaalteenuste... 2018) näitab siiski praktika, et kõiki kohustuslikke sotsiaalteenuseid igas omavalitsuses ei ole. Ka juhtumiuuringutena analüüsitud KOVide andmed 2017. aasta kohta näitasid, et kõiki teenuseid kõigis neid KOVides sel aastal ei osutatud (vt tabel 2.8).

Tabel 2.8. Sotsiaalteenused võrreldud KOVides, 2017. aasta andmed

Sotsiaalteenused KOVis	KOV1	KOV2	KOV3	KOV4	KOV5	KOV6	KOV7
Kohustuslike sotsiaalteenuste arv KOVis (seitsmest)	6	4	7	6	7	7	3
Mitut tüüpi lisateenuseid on KOVis (kolmest)	3	2	2	2	2	3	0
Mitut tüüpi hoolekandetasutusi KOVis on	1	0	1	1	1	3	1

Samas kinnitasid kõikide uuritud KOVide ametnikud intervjuudes, et nende KOVis on kõigi 13 kohustusliku teenuse kättesaadavus elanikele korraldatud (tabel 2.9 annab ülevaate sellest, mil viisil need teenused on KOVides korraldatud) ning sama teave oli ka nende KOVide kodulehtedel. Andmete näilisel vastuolulisusel on siiski põhjus: ühelt poolt tulenevad erinevused sellest, et võrreldud on 2017. aasta andmed käesoleva aasta (2019) seisuga (vahepeal on toimunud haldusreform ja KOVides on lisandunud uusi teenuseid). Ja teisalt rõhutasid KOV spetsialistid, et kuigi neil on valmisolek sotsiaalteenuste erinevaid alaliike elanikele pakkuda, toimub see tegelikkuses siiski ainult sel juhul, kui KOVis mõnel elanikul seda teenust reaalselt vaja on, st kui on nõudlus.

Esimene asi on ikkagi vajadus. Teenus kujundatakse siis välja, kui selleks on vajadus, kui on kasvõi üks klient /.../ Me võime selle korra küll varem ära teha, aga tegelikult kõik need rakendustoimingud hakkavad tööle siis, kui sellele teenusele on vajadus. (KOV7)

Oma igapäevasele töökogemusele tuginedes tõid KOV spetsialistid intervjuudes välja mitmesuguseid asjaolusid, millest nende hinnangul sõltub see, kas ja millises mahus on kohalikel elanikel sotsiaalteenuseid vaja. Enim seostati nõudlust KOVi suurusega, aga ka kohaliku elanikkonna koosseisu eripäraga (nt suur eakate hulk või jõukam elanikkond). KOVides, kus elanike üldarv on väiksem või sotsiaaltöö sihtrühmade suurus väiksem (puudega inimesed, eakad, toimetulekuraskustes pered), võivad aasta jooksul teatud teenuseid vajada ainult mõned inimesed või pered ja sellest tulenevalt korraldatakse teenuseid üksikjuhtumite põhiselt. Seda tehakse kas KOV välist teenuseosutajat kasutades (kliendile vajalik teenus ostetakse neilt sisse) või sõlmitakse kliendile teenuse osutamiseks leping eraisikuga (nt käsundusleping). Suurema mahuga teenuseid osutavad KOV oma struktuuris olevad töötajad või toimub see mõne KOV hallatava asutuse kaudu.

Elanike arv on väike ja majanduslik toimetulek on väga hea, ma ütleks. /.../ Mõnes mõttes on see nagu kitsaskoht, et kui sa mingit teenust tahaksid arendada, siis ongi see, et neid inimesi nagu pole. Et nii väiksele inimgrupile siis ongi lihtsam sisse osta, kui et teenusekohti endale luua. (KOV2)

Teatud sotsiaalteenuste puhul on teenuse nõudlus nii ebaregulaarne, et majanduslikult ei ole otstarbekas igas KOVis teenust „töös hoida“ (näiteks varjupaik, turvakodu). Levinud

praktika kohaselt on sellised teenused korraldatud maakonnaüleselt või veelgi laiemal piirkonna põhisel.

Me küll oleme turvakodu kohta rääkinud, et võibolla oleks ühel päeval seda ka mõistlik [KOV] teha. Aga nii palju kui me oleme Tartu inimestega rääkinud, siis nad ütlevad, et sellel ei ole mõtet, sest Tartul võimekust Lõuna-Eestit teenindada on. Ja see vajadus on selline väga kõikuv, vahel on rohkem, vahel vähem vaja. Sellega me ei ole seepärast tegelenud. Pigem vaatame, et meil oleksid need lepingud ja kokkulepped olemas. (KOV1)

Nõudlust kujundavad ka KOV ruumilised näitajad. Näiteks võib KOVis olla piirkondi, kuhu on koondunud „sotsiaalmajanduslikult õnnetud pered“ (KOV1), mistõttu teatud teenuste vajadus KOVis on naaberomavalitsustega võrreldes märksa suurem. Nõudlust mõjutab ka suurema linna lähedus (osad elanikud eelistavad teenuseid saada suuremas tõmbekeskuses, mitte KOVis kohapeal) ja see, kas tegemist on hajaasustuspriirkonnaga. Intervjuudes toodi välja, et sotsiaaltranspordi ja koduteenuse vajajaid on maal linnaga võrreldes mõnevõrra rohkem, kuna kauplus, perearst ja muud inimestele vajalikud asutused asuvad kaugemal ja ühistranspordiga liikumise võimalused on piiratud.

Koduteenuse maht on suur jah, sest piirkond on hajaasustus, maapiirkond. Mis tähendab seda, et paljudel juhtudel on noorem põlvkond kolinud siit ära, välismaale või Tallinnasse või suurtesse linnadesse. See vanaema või vanaisa, eakas ema või isa on jäänud siia. Liikumine on raskendatud, ühistransport, seda annab ühesõnaga seostada kõigega. Ühistranspordi graafik on nagu ta on. Ja tervis on kehvapoolne meil siin. (KOV4)

Juhtumiuuringutest ilmnes ka, et nõudlus teenuse järele võib ajas muutuda ja seda mitmel põhjusel. Ühelt poolt võib see tingitud olla mingisugustest laiematest trendidest või väliste tegurite mõjust, teiselt poolt aga on sotsiaalteenuste nõudlus teatav määral isereguleeruv, st mingis piirkonnas uue teenuse käivitamisel hakkab info sellest kohalike elanike hulgas levima ja KOVi vaatevälja võib seetõttu sattuda uusi abivajajaid, kelle kohta neil varem teavet ei olnud.

Sest kui sa oled teenuse loonud, siis võtab natuke aega, et ta hakkaks tööle maksimaalselt. Meil on küll üllatavalt ruttu läinud see, teenusevajaduste arv on kasvanud. (KOV7)

Sotsiaalteenuste vajadust mõjutava trendina toodi intervjuudes korduvalt välja rahvastiku vananemine, aga ka näiteks ümberkorraldused tervishoiu- ja ühistranspordisüsteemis.

Näiteks vajavad kaugemal elavad inimesed sotsiaaltranspordi selleks, et jõuda nüüd peamiselt suuremates linnades paiknevate eriarstide juurde. Laiematest ühiskondlikest protsessidest on tingitud ka KOV eestkostet vajavate inimeste hulga suurenemine.

Üht olulist trendi rõhutati juhtumiuuringutes veel – elanikkonna teadlikkuse suurenemine. Intervjueeritud KOV spetsialistid tõdesid, et varasemaga võrreldes on elanikud sotsiaalsüsteemi võimaluste ja sotsiaalteenustega rohkem kursis ja ka nende ootused süsteemile on suuremad kui varem. Selle üks põhjus on spetsialistide hinnangul ka sotsiaalteenuste teema prioriteetsemaks muutumine Eesti avaliku sektori retoorikas üldiselt.

Seda saan küll tõdeda, et inimesed on läinud teadlikumaks. /.../ Et ikkagi jälgitakse meediat väga tähelepanelikult ja ollakse nagu tõepoolest rohkem kursis. Kas just alati õigesti aru saadakse, aga inimesed näevad, et see on teema, mida võiks küsida, võibolla puudutab mind ka. Neid küsijaid on päris palju. (KOV5)

Eestis on omavalitsused oma tegevuses autonoomsed. See tähendab ka seda, et iga KOV otsustab sotsiaalteenuste osutamise tingimuste üle oma territooriumi küllaltki iseseisvalt ja töötab välja enda oludesse sobiva teenuste osutamise korra. Sellega seoses võib elanike suurem teadlikkus praktikas kaasa tuua seda, et neil on ootus teenuste ühetaolise korraldamise suhtes, sõltumata sellest, millises KOVis nad parasjagu elavad.

Tullakse ja öeldakse meile, et näe ma teises KOVis olin selle teenuse all ja miks ma siin nüüd kohe ei saa. Osad kujutavad ette, et teises omavalitsuses nad said, aga siin ... nagu peaks see automaatselt kohe üle tulema, pole meie poole pöördunudki. /.../ Ja nad küsivad ka, et miks teil on selline kord ja miks seal on teistsugune kord. (KOV2)

Kokkuvõttes, sotsiaalteenuste nõudlus KOVis kujuneb mitmete tegurite koosmõjus. Nende teenuste vajadus sõltub KOV elanike arvust ja koosseisust, aga ka KOV ruumilistest näitajatest. Nõudlust mõjutavad ka mitmed välised tegurid ja trendid, sh elanike üha suurem informeeritus ja ootused sotsiaalteenuste pakkumisele.

Sotsiaalteenuste korraldamiseks on palju erinevaid võimalusi (jooniselt 1.4 saab ülevaate teoreetilises kirjanduses nimetatud korraldusvormidest, tabelis 2.9 on kokkuvõtte juhtumiuuringutena analüüsitud KOVides kasutatavatest sotsiaalteenuste korraldamise vormidest). Järgnevalt analüüsitakse, kuidas teenuse korraldusvormi valik KOVis sõltub nõudlusest.

Tabel 2.9. Sotsiaalteenuste korraldamise vormid võrreldud KOVides

Teenuse korraldamise vorm	KOV1	KOV2	KOV3	KOV4	KOV5	KOV6	KOV7
Teenust osutab KOV struktuuris olev ametnik või töötaja (nt koduhooldustöötaja; sotsiaaltöötaja, kes osutab mh ka sotsiaaltransporditeenust vmt)	X	X	X	X	X	X	X
Teenust osutatakse KOV hallatava asutuse kaudu või KOV mõju all oleva organisatsiooni kaudu (nt KOV osalusega sihtastus, MTÜ)	X		X	X	X	x	X
Üksikjuhtumite põhine koostöö KOV väliste teenuseosutajatega (nt maakonnakeskuses asuv varjupaik, turvakodu, võlanõustaja vm)	X	X	X	X	X	X	X
Juhtumipõhiselt leping eraisikuga (nt käsundusleping tugiisikuga, isikliku abistajaga)	X	X	X	X			X
Riigihange teenuseosutaja leidmiseks ja teenuse lepinguliseks delegeerimiseks (nt MTÜ või OÜ, kes osutab kodu-, sotsiaaltranspordi- vm teenust)			X	X		X	
Sihtotstarbelised läbirääkimised teenuseosutaja leidmiseks ja teenuse lepinguliseks delegeerimiseks (nt MTÜga mõne konkreetse teenuseosutamiseks)	X	X	X			X	
Projektitoetus teenuse osutamiseks (nt uudse teenuse katsetamiseks mõne teenuseosutaja poolt)						X	
Tegevustoetus partnerorganisatsioonile, kes osutab mõnele konkreetsele sihtrühmale teenuseid (nt eakaid või puudega inimesi koondavad organisatsioonid. Siia paigutub ka kogukonnaühenduste toetamine)			X	X	X	X	
Näited vabatahtlike poolt teenuste osutamisest (nt transpordi korraldamine kogukonnas, ? Siia paigutub ka mitterahaline koostöö kogukonnaga)			X	X	X	X	
Maakonnaülene või mitme KOV koostöö teenuse korraldamisel ja osutamisel (nt sotsiaaltransport maakonna ühistranspordikeskuse koordineerimisel)	X	X	X	X	X	X	X
Ühisprojektid koostöös teiste valdkondadega (nt intervallhooldus koostöös tervishoiuasutusega, laste ja noorte vaimse tervise kabinet või ...)	X						
On käivitatud teenuste arendusprojekte (nt koduteenuse piirkondlikuks arendamiseks intervallhoolduse käivitamiseks vmt)	X		X	X		X	

Allikas: KOV kodulehed, dokumendid, intervjuud KOV ametnikega, autori koostatud.

Kui mingi sotsiaalteenuse puhul on selle vajajate arv KOVis väike, korraldatakse selline teenus reeglina juhtumipõhiselt. Seejuures on KOVides kasutusel mitmesugune praktika,

teenuse otseseks osutajaks võib olla KOV oma töötaja, aga ka väline teenuseosutaja. Viimasel juhul võib elanikule teenust osutada mõni eraisik, kellega KOV sõlmib lepingu või ostetakse kliendile vajalik teenus mõnelt teenust osutavalt organisatsioonilt sisse.

Väikse valla sotsiaaltöötaja tegi kõiki asju ja oli peamiselt transporditeenuse osutaja. Sõitis memmedega arsti juurde ja poodi ja viis neile suppi - ja nii oligi. (KOV4)

Abivajajate hulga suurenemisel ei ole üksikjuhtumite põhine teenuste korraldamine KOV jaoks enam sobiv variant ja tuleb hakata kaaluma muid võimalusi. Intervjueeritud spetsialistid ei osanud välja tuua kindlaid, mõõdetavaid kriteeriume, millest lähtuvalt teenuse korraldusvormi sobivuse üle otsustamine tavaliselt toimub. Praktikas on tegemist kaalutusotsusega, mis tehakse kohalikke ressursse ja võimalusi arvesse võttes.

K: kuidas KOV selle otsuse teeb, et millal on endal mõtet ja millal mitte teenust arendada? - V: no ikkagi kui sagedased need juhtumid on. Et kui midagi tuleb väga palju väljast sisse osta, siis sa hakkad ju mõtlema, et äkki oleks mõistlik ise pakkuda. (KOV1)

Suurte teenusemahtude korral viiakse KOVides läbi riigihankeid teenuseosutajate leidmiseks. Ühelt poolt tuleneb see Eesti õigusaktide nõuetest. Teisalt aga võetakse teenuste korraldamisel kasutusele väiksemate teenusemahtudega võrreldes teistsugused teenuste korraldusvormid eelkõige pragmaatilistest kaalutlustest lähtuvalt.

V: Linna mahud on nii suured, et kõige tavapärasem on tõesti see, et me teeme riigihanke teenuseosutaja leidmiseks. /.../ K. kas te teete ka käsunduslepinguid konkreetse spetsialistiga? - V. ei, meie mahud on nii suured, et me ei suudaks seda teha. (KOV6)

Teatud juhtudel võib ette tulla sedagi, et kuigi nõudlus mingi teenuse järele on elanike seas olemas, KOV seda siiski välja arendama ei hakka – põhjuseks võib olla näiteks see, et selle teenuse korraldamisega on asunud tegelema mõni teine organisatsioon. Intervjuudes toodi mitmeid näiteid kavandamisel olevatest ühisprojektidest (näiteks sotsiaaltranspordi korraldamine maakondlike ühistranspordikeskuste kaudu).

K: On teil ka dementsete [eakate] teema? - V: No kindlasti on, ega me pole mingid erandlikud. Aga me pole sellega ise tegelenud. Meie piirkonda jääb ju see [hooldekodu]

ja ma tean, et nemad tegelevad mingi projektiga. /.../ Meil see kuidagi niimoodi ei ole eraldi esile kerkinud, ju siis need hooldekodud saavad nendega hakkama. (KOV1)

Kui KOVis mõne konkreetse sotsiaalteenuse järele nõudlus kasvab, võib KOV sellele leida leevenduse hoopis teisi teenuseid arendades – intervjuudes toodi näiteid, kuidas koduteenuse arendamine võimaldab leevendada üldhooldekodu kohtade nappust või täisealise isiku hooldamise toetuse korra muutmise abil võib pakkuda tuge koduteenuse vajajatele.

K: Teil on väga suur territoorium. Kas kõik, kes vajavad koduteenust, seda ka saavad? - V: meil on see kaheks lõõdud, üks on hooldajatoetused ja teine koduteenused. Hooldajad on meil määratud X inimesele. See on ju ka osa koduteenusest /.../ Omastehooldus on meil väga heal tasemel, me oleme selle aastatega niimoodi välja töötanud. Loomulikult saab kurta, kui väljast vaadata, aga me oleme püüdnud seda hoida, oma inimesi hoida. (KOV3)

Eelnevat kokku võttes - juhtumiuuringud näitasid, et nõudlus mõjutab sotsiaalteenuste korraldust KOVides. Väiksema ja suurema nõudlusega KOVides on kasutusel erineval arvul ja mõnevõrra erisugused teenuste korraldamise vormid (need küll osaliselt kattuvad). Võrreldes KOVidega, kus vajadus erinevate sotsiaalteenuste järgi on väiksem ja teenusemahud ka väiksemad, on suurema nõudlusega KOVides kasutusel pisut teistsugused korraldusvormid ja neid on arvult rohkem.

Lisaks nõudlusele ilmnes intervjuudest veel mitmesuguseid teisi tegureid, mis mõjutavad sotsiaalteenuste korraldamist KOVis. Kõiki intervjuudest selgunud tegureid analüüsisid formeerusid sellised üldisemad tegurite kategooriad nagu ressursid (inimesed, organisatsioonid, ruumid, raha jmt), KOV sisene töökorraldus ja valdkonna juhtimine, koostöösuhted ja hoiakud, aga ka KOV välised tegurid ja trendid.

Teenuseosutajate leidmine ja hoidmine on teema, mis toodi kõikides intervjuudes välja väga olulise sotsiaalteenuste korraldamist kujundava tegurina. Ühelt poolt on KOVid huvitatud väliste teenuseosutajate kaasabist - see on KOV jaoks sageli töökorralduslikult mugav, annab lisatööjõudu ja oskusteavet, teatud juhtudel võimaldab vähendada teenuse osutamise killustatust. Kuid üldine tendents on see, et teenuseosutajaid on kõigis piirkondades vähe ja see seab raamid KOVides teenuste korraldamise võimalustele.

Ei ole saladus, et väga mitmetel teenustel on üks või kaks teenuseosutajat piirkonnas üleüldse ja meil on hea meel, et nad tulevad meie hanketele pakkujateks. See, et on vähe pakkujaid, üle Eesti oluliselt ei erine, ma arvan. /.../ Sellest tõukub ka see, miks mõned asjad on linna asutustena. Me ju võime eeldada ja oodata, et eraturul tegijaid on, aga tegelikult ei ole. (KOV6)

Olukorras, kus teenuseosutajate vaheline konkurents on väike või puudub üldse, ei peeta KOV jaoks töö- ja energiamahuka võistupakkumise (riigihanke) korraldamist vahel otstarbekaks, vaid püütakse koostöösuhteid potentsiaalse teenuseosutajaga luua teisiti. Intervjueeritud spetsialistid kirjeldasid näiteid, kuidas vajadusel pöörduakse otse kohaliku vabäihenduse poole või peetakse läbirääkimisi kahe piirkonnas tegutseva teenuseosutajaga, et nad võimalusel teeksid ühispakkumuse ja hakkaksid teenust koos osutama (seda selleks, et kumbki turult ei kaoks). Praktikas tuleb ette sedagi, et teenuse osutamise initsiatiiv tuleb kohaliku elaniku poolt – nii on piirkondades käivitunud sotsiaaltransporditeenus, tööle võetud tugiisikud või saanud alguse koduteenuse lepinguline delegeerimine vabäihendusele. Selleks, et tagada kohapealsete teenuseosutajate olemasolu, maksavad mitmed KOVid piirkonnas tegutsevatele vabäihendustele tegevustoetusi. Uute teenuste käivitamiseks ja teenuseosutajate toetamiseks oli vähemalt ühes KOVis kasutatud ka projektitoetusi. Vaatamata KOV pingutustele ei pruugi teenuseosutajad siiski olla uue teenuse käivitamisest väga innustunud, kui see neile majanduslikult otstarbekas ei ole.

Sellesama projekti valguses on ju ka selliseid soovitusi, et käivitage uudseid teenuseid, et tehke intervallhooldus, päevahoolduskohad. Praegu hooldekodud ütlevad, et neil täna ei ole mõistlik, kuna see nõudlus ja järjekord on nii suur. Neil ei ole mõistlik hoida kahte või kolme tühja voodit. (KOV4)

KOV ees seisab sotsiaalteenuste korraldamisel valik, kas „ise teha“ või „sisse osta“. Intervjuudest selgus erinevaid ajendeid, miks valitakse vahel korraldusvorm nii või teisiti. Ühelt poolt otsivad KOVid majanduslikku säästu, kuid oluline on ka halduslik keerukus ja töömaht. Teisalt aga peavad KOVid teenuste korraldamisel silmas ka abivajajate huve.

Kuskilt peab tulema see efekt, et kui ma selle mingile MTÜle ära annan, siis tegelikult peaksin ma endalt suutma mingi inimese koondada või kuidagi vähendada. /.../ aga samas sa pead ju järelevalvet tegema, et kas sa saad seda, mida sa tellid. (KOV1)

Teine teema, mis kõigist intervjuudest läbi jooksis, seondus raha jm materiaalsete ressursside olemasolu või puudumisega. Juhtumiuuringutena analüüsitud KOVide hulgas oli nii rahastamist piisavaks kui ülearu napiks pidavaid omavalitsusi. Väärrib märkimist, et see KOVide jaotus ei langenud kokku KOVide jagunemisega sotsiaalkaitse kulude osakaalu järgi KOV eelarves. Pigem tõid raha kui piirangu välja need KOVid, kus teenuste arendamisele suuremat tähelepanu on pööratud.

Raha on üks ebamugav asi, mis alati, kui sa jõuad mõne ägeda mõtteni, sunnib küsima, kas meil on võimekust seda kinni maksta. (KOV6)

Teenuste osutamiseks vajalikeks materiaalsed ressurssideks on ka sõidukid ja teenuse osutamiseks kasutatavad ruumid. Sõidukite vajadus ja sõidumahud sõltuvad KOV tööpiirkonnast – elektriautod on eriti head linnapiirkonnas, sõidukilomeetreid koguneb maal rohkem kui linnas. Sotsiaalteenuste osutamiseks sobilike vabade ruumide probleemi tõid välja paljud intervjuueeritud spetsialistid. Selliseid ruume on KOVidel vähe või on need küll olemas, aga ei paikne neis paigus, kus on nõudlust teenuse järele. KOVid on huvitatud sotsiaalteenuste osutamiseks sobiva füüsilise keskkonna väljaarendamisest.

Sotsiaalhoolekandes on pikka aega panustatud pehmetesse asjadesse, aga mitte betooni. Täna ei ole paljude teenuste jaoks ruumilist baasi. Ükskõik mis näite võtame, kasvõi üldhooldusteenuse /.../ või et anda MTÜdele maja, et neil oleks oma kontor ja tegevuse koht. Peame selgelt rääkima sellest, et füüsilise keskkonna loomine on ka oluline. (KOV6)

Juhtumiuuringutena analüüsitud KOVide spetsialistid tõid välja, et teenuste arendamisel on suureks abiks mingi tegevussuuna käivitamise ühekordne toetamine. Sellist tuge KOVidele oodatakse ka riigilt, nüüd ja edaspidi – nii rahastamise kui laiema teavitustöö näol. See võib toimuda projektidena, aga mitte ainult. Mitmed praegu Eestis läbiviidud taotlusvoorud on aidanud kohalikul tasandil teenuseid käivitada. Samas ollakse juba ette mures, kuidas KOV projektirahade lõppedes sotsiaalkulude tõusu katab.

See tõuge, et me koduteenust nii kiiresti laiendame, see tuli tänu sellele Innove projektile. Täna me tegelikult juba peame nägema ette kahe aasta perspektiivis, et meil tuleb tohutu omavahendite kulude tõus sotsiaalvaldkonnas. Aga kuna meil õnneks praegu on selline poliitiline hea seis, st need inimesed, kes seal eesotsas on, saavad aru, et me peame sotsiaalteemadesse panustama, siis see ei ole meil selline suur vaidluskohut. (KOV1)

Projektide tegemine või neis osalemine on KOVide jaoks sotsiaalteenuste arendamise kontekstis üsna loomulik tegevus. Seda peetakse vajalikuks, vaatamata projektide administreerimise tõttu suurenevale töökoormusele. Projektidesse suhtumine on siiski küllaltki pragmaatiline – projekti tegevustest peab tõusma käegakatsutavat praktilist kasu.

Sellest ma saan aru, millega me praegu tegeleme, see puuetega inimeste kodude kohandamine. See on reaalne, inimest väga palju abistav. Kui kõik need projektid oleksid väga konkreetse tulemusega. Aga mingi müstiline digilahendus mind ei veena. (KOV5)

Sotsiaalteenuste kättesaadavuse tagamiseks elanikele peavad olemas olema teenuseosutajad ja loodud teenuse osutamiseks sobivad tingimused, füüsiline keskkond. Kuid teenuste tõhusaks korraldamiseks on lisaks sellele veel vaja nõ mittemateriaalseid ressursse, mille hulka kuuluvad nt KOVis teenuste korraldamiseks vajalikud oskused ja teadmised, aga ka koostöösuhted jms. Seda saab toetada asjakohase töökorralduse ja organisatsiooni struktuuriga, mis omakorda eeldab KOV juhtkonna toetuse olemasolu.

Sotsiaalteenuste korraldamisel on olulised nii KOV spetsialistide oskused-teadmised kui ka praktilised kogemused. Mõnes intervjuus toodi lisaks välja ka see, kui erinevad on hea sotsiaaltöö tegija (st klienditöö tegija) ja sotsiaalteenuste korraldaja isikuomadused. KOVides teenuste korraldamisega igapäevaselt tegelevate spetsialistide sõnul on selle töö tegemisel vajalikud nii sotsiaaltöölased teadmised kui majandus- ja õiguslased teadmised (raamatupidamine, riigihanked, lepingud), samuti koostööoskused.

See riigihangete tegemine oma valdkonnas on meie ametnike ülesanne, nii et meil peavad olema oskused. /.../ Ja ega see sotsiaalametnik vallavalitsuses, tema peab oskama raamatupidamist ka natuke, sellest ei pääse. /.../ kõik need oskused, mis sotsiaaltöötajal peavad olema, sellest tegelikult ei räägita. Sotsiaaltöötaja, keda arvatakse, et see on ainult hooldaja tase. Ametnik on hoopis teine tase, sellest väga ei saada aru. (KOV3)

Juhtumiuuringuid analüüsidest ilmnes suur erinevus väikeste ja suuremate KOVide vahel. Üks oluline aspekt on see, kas spetsialistil on oma igapäevatöös võimalik kokku puutuda piisavalt paljude erilaadiliste olukordadega, teenuste korraldamise üksikjuhtumitega. Elanike arvult suuremates omavalitsustes on selliseid juhtumeid lihtsalt üldarvult rohkem.

Meil on kogu aeg olnud nii suur vald, et kogu aeg on neid juhtumeid nii palju. Ma saan sellest väga hästi aru, et kui on väike vald, siis ei pruugigi neid juhtumeid tulla üldse aasta-paari jooksul, võibolla kolme aasta jooksul. Aga meil on suur vald, kogu aeg on mingeid erinevaid asju tulnud, sellest on see kogemus tulnud, areng toimunud. (KOV3)

Suuremas KOVis on ka rohkem on töötajaid, kes koos juhtumeid läbi arutada saavad või kellest igäüks on pädev mingis kitsamas töölõigis ja neid eri spetsialistide teadmisi kombineerides on teenuste korraldamisel esilekerkivaid raskusi hõlpsam ületada. Suures KOVis, kus on palju töötajaid ja selge valdkondlik spetsialiseerumine, toimub igasugune teenuste arendamine alati meeskonnatööna.

Vald on väike, kõik on nagu miinimumrežiimil, ei ole nagu kellelegi ka lükata. Nüüd see on, et üks ehitusvaldkonna inimene aitab neid kodusid üle vaadata ja hinnata. Aga lõplikult peab need asjad lõpuni viima järele see sotsiaalnõunik. Kõik need aruanded tegema ja kõik sellised tööd tulevad. Lõppkokkuvõttes on see kõik inimese heaks, aga mis see endaga kaasa toob? Toob väga palju tööd kaasa ja pole võibolla ka oskusi ja teadmisi ehitusvaldkonnas ja sellistes asjades, sellel sotsiaaltöötajal ei peagi olema. (KOV7)

KOV spetsialistid, keda töö autor juhtumiuuringute raames intervjueris, tõid esile veel mõned lisategurid, mis teatud juhtudel KOVis sotsiaalteenuste arendamisega tegeleva meeskonna pädevust suurendavad. Kaks omavalitsust tundsid heameelt selle üle, et nende piirkonnas asub sotsiaaltöö spetsialiste ettevalmistav õppeasutus. Selle tõttu leiavad nad hõlpsamalt kvalifitseeritud töötajaid, koolidest saab vajadusel ka ekspertnõu. Pädevaid spetsialiste leiavad omale paremini ka KOVid, mis paiknevad suurte linnade läheduses.

Juhtumiuuringute raames läbiviidud intervjuudest võis leida näiteid sellest, kuidas töökorralduse kaudu saab töötajaid jõustada ja nende oskusi, pädevust suurendada. Paljude Eesti KOVide pindala on küllaltki suur ja hiljutise haldusreformi järgselt on üsna tavaline, et KOVides on loodud teenuskeskused, mis paiknevad endiste vallamajade

ruumides. Töökorraldusest rääkides, KOVidel on selles osas erinev praktika. On KOVe, kus töötajad paiknevad füüsiliselt eraldi, tegeledes kohapeal sisuliselt kõikide elanikel ettetulevate teemadega. Teiseks on KOVid, kus on töötajate spetsialiseerumine teenuste lõikes, füüsiliselt paiknetakse koos. Kolmandaks võimaluseks on, et töökorraldus on jaotatud sihtrühmade järgi – st spetsialistid tegelevad konkreetse sihtrühma kõigi teenustega. Kõige keerulisem on olukord väikeste valdade ametnikel, kes paiknevad füüsiliselt eraldi mõnes teenuskeskuses ja kes kõik ettetulevad probleemid üldjuhul iseseisvalt lahendama peavad.

Meie üheks eesmärgiks oli – mina leidsin ja vallavalitsus oli tegelikult sama meelt – et sellel ühinemisel on suurem efekt, kui me saame üksteist toetada, kui me teame üksteise juhtumitest. Kui see olukord jääb jätkuvalt selliseks, et see väikse valla sotsiaaltöötaja jääb istuma sinna oma vallamajja, siis see efekt on oluliselt väiksem võrreldes sellega, kui me anname üksteisele nõu, mingis mõttes toimub supervisioon siin iga päev ja kui meil tekib keerulisem juhtum, siis me saame seda siin arutada. Ja tegelikult on täna sotsiaaltöötajad öelnud, et see on väga hea variant, et selline võimalus on. (KOV4)

Omavalitsuste hiljutised ühinemised on lisaks ruumilistele ümberkorraldustele toonud kaasa muudki. Juhtumiuuringud tõid esile sellised märksõnad, nagu erinevate praktikate ühildamine ja erisugused organisatsioonikultuurid, aga ka kokkuhoid valitsemiskuludes, mille tõttu on mõnes KOVis spetsialistide töökoormus suurenenud. Kokkuvõtlikult võib siiski öelda, et hiljuti toimunud ühinemised küll ühest küljest kõigutasid KOV tegevuskeskkonna stabiilsust, teisalt aga andis see ühinevatele KOVidele võimaluse oma tegemisi avarama pilguga vaadata ja teha vajadusel ümberkorraldusi.

Tegelikult me oleme olnud tublid, me oleme päris hästi haldusreformist välja tulnud /.../ mille võti on tegelikult selles, et me tegime tohutult palju eeltööd. Et näiteks kohe 2018 alustasime uue [teenuste] korraga, mida me tõesti tegime tunde. /.../ meil lihtsalt oli vaja valmis saada, tekkis selline eesmärk. (KOV1)

Nii töökorralduse muudatused kui ka teenuste arendusplaanid kavandatakse ja viiakse KOVis ellu juhul, kui sellele on nõusoleku andnud KOV juhid ja kohalikud poliitikud (ehk siis linna- või vallavalitsus ja KOV volikogu). Seega kohalike sotsiaalteenuste

korraldamist mõjutab oluliselt omavalitsusjuhtide suhtumine ja sotsiaalvaldkonna prioriteetsus KOVis. Intervjueeritud KOV spetsialistid tõdesid üksmeelselt, et nad selgitavad KOV otsustajatele regulaarselt sotsiaalvaldkonna arengutrende, sellest tulenevaid vajadusi ja arendusplaane. Kuna KOV juhid ja volikogude liikmed ei ole sotsiaalala asjatundjad ja ei tunne selle eripära, on selgitustöö vahel küllaltki vaevaline.

Seda teha selgeks inimesele, kes sotsiaaltööd ei tea, et me siin maailmas oleme kõik väga erinevad, et meil on erinevad oskused ja võimed kaasa antud, seda on üsna keeruline teinekord. „Mis mõttes ei saa? Tal on ju kaks kätt-jalga otsas, mis mõttes ta ei saa hakkama?“ Et vat see on see kõige raskem koht, et see ära seletada. /.../ Vaat see psüühikahäire on üks selline koht, kus inimesed ei saa aru, et see inimene ei tulegi mõnel hommikul voodist üles, sest tema haigus on selline. (KOV5)

Intervjuude käigus toodi välja, et sotsiaalteemade olulisust tuleb KOVis selgitada nii KOV otsustajatele, kuid ka teiste valdkondade töötajatele. Näiteks sotsiaalvaldkonna rahastamise otsuse teevad lõpuks küll KOV juhid, aga eelarve planeerimine algab finantsosakonnast, mille töötajatele tuleb samuti sotsiaalvaldkonna vajadusi seletada. Intervjueeritavate praktiline kogemus on näidanud, et see selgitustöö on märksa lihtsam, kui KOV otsustajate seas on sotsiaalvaldkonda tundvaid inimesi (nt mõni volikogu liige töötab sotsiaalalal) või neid, kel on valdkonnaga isiklik kokkupuude (omastehooldus vm).

Linnajuhid ja poliitikud peavad minu meelest sotsiaalteemat järjest olulisemaks. /.../ On olnud aeg, kus sotsiaalteemad ei ole olnud hinnas, neist pole väga rääkida tahetud. Mulle tundub, et täna selgelt antakse endale aru nendest suurtest tendentsidest, mis ühiskonnas on – sellest, et ühiskond vananeb ja et eluaastate seas on päris palju neid aastaid, kus inimese elukvaliteeti segab mingi tervisemure jne. Teadlikkus on palju suurem. (KOV6)

Arengukava on KOVides oluline strateegilise planeerimise dokument. Juhtumiuuringute põhjal kujunes töö autorile mulje, et nendes KOVides, kus intervjueeritavad arutlesid sotsiaalteenuste arendustegevuste ja tulevikuplaanide üle põhjalikumalt, olid ka arengukavades sotsiaalvaldkonna strateegilised eesmärgid suurema detailsusega määratletud. Sellest lähtuvalt tundub, et oluline pole mitte niivõrd arengukava dokument ise, vaid pigem arengukava koostamise protsess, mis võimaldab sotsiaalvaldkonda

mõjutavad tegurid terviklikult läbi mõelda ja KOV sotsiaalteenuste arendamise tegevused täpsemalt ja laiemat osapoolte ringi kaasates kavandada.

Osad omavalitsused on pööranud sotsiaalvaldkonna tutvustamisele ja väärtustamisele ka laiemalt tähelepanu – mitu uuringus vaadeldud KOVi olid näiteks hiljuti korraldanud tunnustusürituse oma piirkonna sotsiaalala töötajatele. Muuhulgas saab sellise ürituse kaudu teadvustada ka KOV juhtidele ja laiemale avalikkusele, kui paljud inimesed KOVis sotsiaalvaldkonda panustavad ja kui lai see tööloik üldse on.

Tegime ürituse, kuhu kutsusime kokku kõik meie koostööpartnerid, väga palju inimesi oli. Kutsusime kokku selle eesmärgiga, et näidata, et nad on meile väga olulised. /.../ Üks eesmärk sellel üritusel oli ka see, et ka meie linnavalitsus näeks, kui palju tegelikult on linnas neid, kes sellesama alaga tegelevad, mitte ainult meie siin. (KOV5)

Intervjuudes oli juttu sotsiaalvaldkonna üldisest kuvandist laiemalt. KOV spetsialistide arvates on valdkonnas ülearust vastandumist. Selle asemel tuleks sotsiaalteenuste arendamisel kasuks, kui avalikku teaberuumi jõuaks rohkem positiivses toonis sõnumeid sotsiaaltööst, näiteid headest lahendustest ja koostööst. Täna teevad sotsiaaltöötajad ühiskonna jaoks väga vajalikku tööd, millest suur osa Eesti inimesi eriti midagi ei tea.

Natukene tuleks alustada tööd kogu selle valdkonna kuvandiga. /.../ See sõnum, mida me avalikku ruumi paiskame negatiivsema, see paraku ei soodusta ei kliendi pöördumist teenusele, ei seda, et keegi teine annaks teada, et mul on siin abivajav naaber, see koostööine suhtumine võiks rohkem olemas olla. (KOV6)

Kõigele eelnevale lisaks avaldab sotsiaalteenuste korraldamisele mõju see, kui avatult ja kellega KOV suhtleb. Juhtumiuuringud näitasid, et KOVid teevad koostööd nii teiste KOVidega kui ka partneritega teistest valdkondadest. Muudest valdkondadest nimetati enim koostööd haridusvaldkonnaga (laste tugiteenused, nõustamine) ja tervishoiuasutustega (nt vaimse tervise keskuse loomine lastele, intervallhoolduse arendamine). Eakate aktiveerimisel on tuntav kokkupuude kultuurivaldkonnaga, sõltuvalt KOVist võib eakatele mõeldud vaba aja tegevuste finantseerimine toimuda kas sotsiaal- või kultuurivaldkonna eelarverealet. Koostööpartneritena nimetati ka

noorsootöötajaid, politseid, töötukassat, sotsiaalkindlustusametit jt riigiasutusi. Nendega tehakse nii ühiseid projekte kui koostööd klienditöös, üksikjuhtumitega tegelemisel.

Meil on kohe tulemas koosloomeprojekt, et vaadata seda integratsiooni noortekeskusega, kuna nad asuvad samad majas - et seda põlvkondadevahelist sidet arendada. (KOV1)

KOVide suhtlemine väliste partneritega hõlmab ka suhtlust teiste KOVidega. KOVide omavahelisi kokkupuutepunkte on intervjueeritute sõnul küllalt palju – need on sageli seotud klienditööga, konkreetse abivajaja murede lahendamisega, aga levinud on ka osalemine ühistes projektides. Neis osalemise aktiivsus on KOVide lõikes küll mõneti erinev. KOVide koostöö hõlmab ka omavahelist jooksvat info- ja kogemuste vahetamist. Ühe KOVi positiivne kogemus mõne teenuse käivitamisel võib tõuke anda teistele.

Olles nüüd rääkinud X valla juhiga, et nemad avasid eakate päevahoiu... see võiks meil ka olla teema mingil hetkel. (KOV1)

Ühistegevus ei suju alati probleemitult. KOVidel on erinevad vajadused ja võimalused ning selletõttu võivad arvamused mõne kavandatava ühise tegevuse suhtes erinevad olla. nt on tekitanud vastakaid arvamusi sotsiaaltranspordi ühise korraldamise plaanid.

Eks see meie ühistranspordikeskus peaks ka rohkem initsiatiivi näitama ja neid võimalusi välja pakkuma, aga saan aru, et see on päris keerukas. Ega KOVid ei taha sellega päriselt kaasa tulla, vaid ütlevad, et neil on omal töötav süsteem. Aga ma arvan, et see võtab natuke aega. Et kui me räägiks kümne aasta pärast, on see meil kõik olemas. (KOV1)

Üks oluline rühm, kellele KOV toetuda saab, on kohalikud elanikud. Juhtumiuuringute raames sai uuritud, milline on elanike üldine huvi sotsiaalteemade vastu ning kuidas saab kohalikele elanikele loota sotsiaalteenuste korraldamisel. Intervjueritud spetsialistidel ei olnud oma praktikast tuua näiteid sellest, et kohalikud elanikud kuidagi teenuste korraldamisse sekkuksid, kui välja jätta need vähesed juhtumid, kui mõni kohalik inimene on pakkunud end teenust osutama. KOVid on ühel meelel selles, et kohalike elanikega on kasulik suhelda ja neid kaasata. Ühelt poolt on oluline jagada kohalikele elanikele infot sotsiaalteenuste korralduse ja uute võimaluste kohta. Teisalt

tõdeti, et senisest märksa rohkem tuleks nii elanikelt kui teenuseosutajatelt küsida ka tagasisidet kõige selle kohta, mis puudutab teenuste osutamist ja korraldust.

Teavitust on imeoluline. Info levib inimeste vahel suust suhu ja alati aitab see, kui info on olemas meie ümber meediaväljas. Aga me ei tea alati, millises meediaväljas see peaks olema. (KOV6)

Kohalike elanike rakendamine sotsiaalteenuste osutamisel leidis intervjuudes käsitlemist kahes vormis – vabatahtlike roll ning kogukonna poolt pakutav tugi. Mõned vabatahtliku töö näited KOV spetsialistidel olid, näiteks kohalikus hoolekandeesutuses huviringi tegevast vabatahtlikust, eakaid külastavatest naabritest, annetuskampaania korraldamisest. Tõenäoliselt toimub sedalaadi tegevus enamasti siiski mitteformaalselt ja KOV ametnike teadmata, lihtsalt kohaliku kogukonna siseselt loomulikult viisil.

Need inimesed, kes on kedagi vabatahtlikult abistanud, nad lihtsalt ei reklaami ennast niimoodi. See tuleb lihtsalt ajapikku välja. Ta ei taha vallalt mitte midagi. Ta lihtsalt ühel päeval ütleb, et ta on käinud kellegi juures, nõustanud ja toetanud. See on see vabatahtlikkus. (KOV3)

Vabatahtlike kaasamise üle arutledes juhtisid KOV spetsialistid tähelepanu mitmetele asjaoludele, mis selle üldjoontes kena idee rakendamisel probleemiks võivad osutuda (võõramaid vabatahtlikke ei pruugita usaldada; kuna vabatahtlikul puuduvad teadmised sotsiaaltööst, võib tema poolt jagatav info olla ebatäpne). Samas toodi aga kena näide reaalselt toimuvast vabatahtlikust kogukondlikust tegevusest.

Mis meie piirkonnas on väga tugev, mida võib ka liigitada vabatahtliku tegevuse alla, need on kogukonnad, külaliikumine. See sõltub nüüd küll piirkonnast, [linnas] see ei toimi, ehk siis ollakse ikkagi linn, kuigi väike. Aga maapiirkonnas need külad ja kogukonnad, seal see asi toimib. Viiakse üksteist arsti juurde, koondatakse oma arstiajad juba selliselt, et saaksid memmed ühe autoga minna, et ei peaks mitme autoga minema. Kellegi poeg viib täna ja kellegi tütar viib järgmine nädal, kui on vaja. (KOV4)

KOV spetsialistid näevad kogukondi võimalike teenuseosutajatena. Näiteks ühes alevikus, kus ei ole veel päevakeskust, loodab KOV selle tegevuse käivitada koostöös

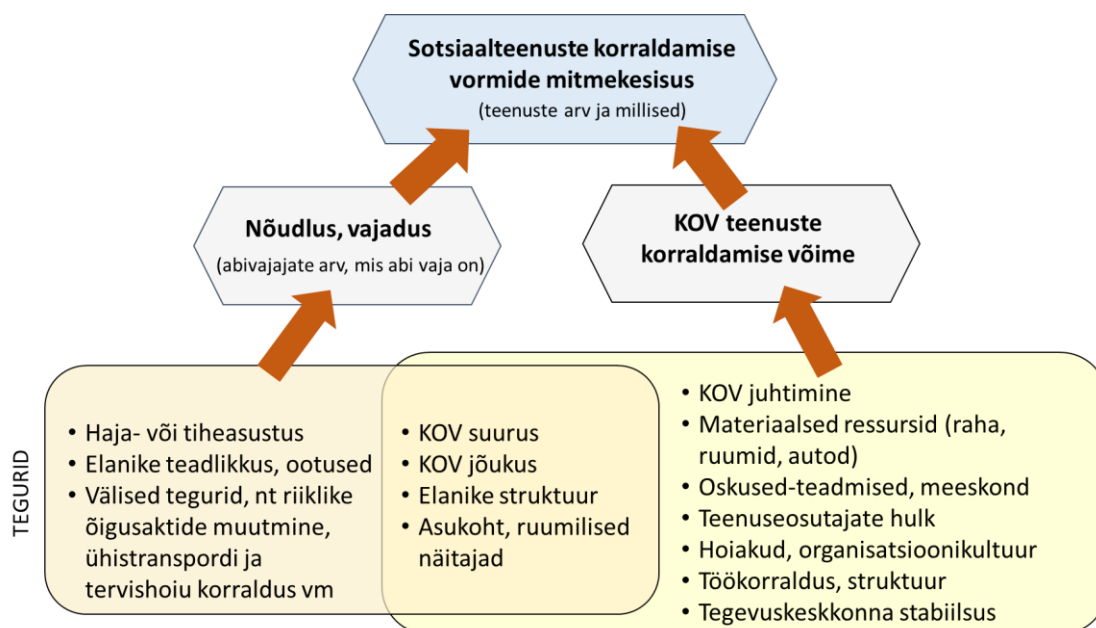
kohalike maanaiste seltsinguga. Seltsimajad ja külakeskused on paigad, kus eakad koonduvad ja vahel mõne naabriprouagi kaasa tõmbavad. Hea praktika, mida mitmed KOVid rakendavad, on selliste aktiivsete kogukondade toetamine tegevustoetustega.

Töö autori arvates on juhtumiuuringutena analüüsitud KOVid on oma hoiakutelt sotsiaalteenuste korraldamisse mõneti erinevad. Sarnased on nad kõik selle poolest, et ei sea kahtluse alla vajadust kõiki SHSis nimetud kohustuslikke sotsiaalteenuseid elanikele tagada. Sotsiaalteenuste korraldamist soodsalt mõjutavate asjaoludena tõid KOV spetsialistid intervjuudes välja pädevuse, uuendusmeelsuse, suhtlemisvalmiduse.

Soodustab kindlasti see, kui inimesed, kes siin töötavad, kui neil on endal sellist kõige paremas mõttes professionaalsust. Et ollakse lugenud midagi, ollakse näinud midagi, ollakse õppinud midagi ja sinna kõrvale küsitakse endalt seda küsimust, et olgu, Eestis on praegu nii, meil on praegu nii. Aga ma tahaks, et oleks veel asju, mida praegu siin ei ole. Ja kui selline algatus tuleb väljaspoolt, siis[töötaja] avatus sellele. (KOV6)

Mil viisil sotsiaalteenuseid korraldada teha ja kui avatud olla uuendustele, selles osas on KOVid erinevad. Kõrvuti sooviga, et riik kirjutaks sotsiaalteenuste korraldamise osas kõik väga täpselt ette, leiavad teised, et teenuseid on mõistlik korraldada kohalike olusid arvestades ja igal pool ei saa ühesuguseid võtteid rakendada. Intervjuudest on pärit soovitus käia palju ringi, suhelda ja tutvuda, kuidas mujal tehtud on, sellest saab ideid.

Kokkuvõttes, töö autor on magistritöö raames teostatud empiirilise uuringu tulemused kokku võtnud joonisel 2.12 (juhtumiuuringutena analüüsitud KOVide lõikes leiab empiirilise uuringu kokkuvõtte lisast 7).



Joonis 2.12. Sotsiaalteenuste korraldamist mõjutavad tegurid KOVides

Autori hinnangul mõjutab sotsiaalteenuste korraldamist KOVides mõjutab ühelt poolt nõudlus ehk kohalike elanike vajadus erinevate sotsiaalteenuste järele. Ja teiselt poolt mõjutab sotsiaalteenuste korraldamist KOVides rida tegureid, mis koosmõjus kirjeldavad KOVi teenuste korraldamise võimet.

2.3. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Kohalike omavalitsuste kohta kogutud andmete analüüsile tuginedes ja seda teooriaga sidudes tegi töö autor mõned järeldused ja pakub nende baasilt välja ka omapoolsed soovitused sotsiaalteenuste kättesaadavuse parandamiseks KOVides.

Käesoleva uurimistöö keskmes on küsimus, miks on sotsiaalteenuse kättesaadavus ja teenuste korraldus Eestis KOVide lõikes erinev. Autor uuris seda probleemi oma töös omavalitsuste tegevuskontekstist lähtuvalt, st analüüsides nii teoreetiliselt kui empiirilisel, millised kohaliku omavalitsuse tegevuskeskkonda iseloomustavad tegurid mõjutavad sotsiaalteenuste korraldamist KOVides ja mil viisil.

Järeldus 1: omavalitsuse tegevuskeskkond kujundab kohalike sotsiaalteenuste korraldamise võimalusi. Uuringust selgus, et sotsiaalteenuste kättesaadavus KOVis sõltub mitmetest erisugustest teguritest (vt joonis 2.12). Ühelt poolt avaldab teenuste korraldusele KOVis mõju nõudlus ehk kohalike elanike vajadus sotsiaalteenuste järele. Teiselt poolt mõjutab sotsiaalteenuste korraldamist KOVides rida tegureid, mis koosmõjus kirjeldavad KOVi teenuste korraldamise võimet. Juhtumiuuringute käigus selgus praktikast näiteid nii erinevate tegurite mõju põimumisest kui ka teenuste korraldamise konteksti muutumisest ajas (nt uue teenuse käivitamisel või teenusekorralduse muutmisel). See ühtib teoorias leiduvaga (vt ptk 1.1) - Vargo ja Lusch'i arendatud SDL-kontseptsiooni kohaselt on teenuste korraldamine kompleksne protsess, milles integreeritakse mitmete osapoolte erinevaid ressursse ja kogu seda protsessi kujundab keskkond, milles teenuse korraldamine aset leiab, seejuures piiritlevad osapoolte valikuid ametlikud regulatsioonid ja mitteametlikud normid. See kõik on teatud määral isereguleeruv süsteem. Sellise süsteemi töö põhjendamine vaid üksikute tegurite mõjuga on liigne lihtsustus. Uuringu tulemustele toetudes võib teha järelduse, et kuna erinevate tegurite kooslus on piisavalt keeruline ja kohalikust kontekstist sõltuv, siis iga konkreetse omavalitsuse puhul selgub sobivaim teenuste korraldus kohapealseid tingimusi läbi analüüsides, kaalutlusotsustena. Elanikele tarvilikud sotsiaalteenused on igas KOVis küll võimalik kättesaadavaks muuta, aga viisid, kuidas seda teha ja ressursid, mida selleks vaja on, on eri KOVide puhul erinevad.

Järeldus 2. Omavalitsused saab jaotada tüüpidesse KOV elanike teenusevajaduse ja KOV teenuste korraldamise võimest lähtuvalt. Uuringu tulemuste põhjal joonistus töö autori tõlgenduses välja kolm KOVide rühma (vt joonist lisas 7 empiirilisse uuringusse kaasatud KOVide kohta). Siinkohal on siiski asjakohane tähelepanu juhtida sellele, et kuivõrd selle uuringu näol on tegemist väikesemahulise kvalitatiivse uuringuga, ei saa esitatud KOV tüüpe üldistada laiemalt, pigem pakub selline rühmitamine orientiiri edasisteks uuringuteks.

- I rühma moodustavad KOVid, kus nõudlus on väike, samas on ka ressursid napid (raha, inimesi, teenuseosutajaid) ja struktuurid, institutsioonid toetavad vähe. Tüüpiliselt on selline olukord väikestes omavalitsustes, aga seda võivad võimendada muud tegurid, nt elanike struktuur või KOV paiknemine.
- II rühmas on KOVid, kus nõudlus on küllaltki suur, abivajavaid inimesi palju. Samas on ka ressursse (raha, spetsialistide meeskond, pädevus, partnerid jm) piisavalt, struktuurid ja otsustusmehhanismid loodud, reeglid toetavad. Tüüpiliselt on tegemist suuremate linnaliste KOVidega. Sellistes KOVides on kogemusi ja teadmisi, teisalt on neil enamasti ka reaalselt võimalik ideid praktikas katsetada – seega oleks selle rühma innovatsioonivõimet mõistlik ära kasutada.
- III rühma moodustavad kõik ülejäänud KOVid. See on heterogeenne rühm. Selles rühmas võivad olla KOVid, kus nõudlus on keskmine või pigem vähene, aga kus KOV ressursid või institutsioonid on piisavalt toetavad selleks, et teenuste korraldamisel leida asjakohaseid lahendusi. Teisalt võivad selles rühmas olla ka KOVid, kus nõudlus on üsna suur, aga mingil põhjusel on teenuste korraldamine ikkagi takerdunud. Suur osa Eesti KOVidest ongi eeldatavalt selles rühmas, aga käesoleva uuringu mahust ja loomusest tulenevalt ei ole piisavalt teavet, et siinkohal seda rühma detailsemalt kirjeldada, kuid seda võib edaspidi täiendavalt uurida.

Järeldus 3: teenuse korraldusvormide mitmekesisus KOVides on seoses KOV teenuste korraldamise võimega ja teenuste vajadusega KOVis. Uuring tõi esile, et kirjeldatud rühmades on erinev nii teenuste arv kui erinevate teenuste korraldusvormide kasutamine (vt joonist lisas 7). I tüübi KOVidele om iseloomulik, et paljude teenuste osutamine toimub üksikjuhtumite põhiselt ja keerukamaid teenuste korraldamise viise (nt hanked) ei kasutata. Vastandina sellele on II tüübi KOVides kasutusel mitmekesine valik

erinevaid korraldusvorme, sh ka rohkem eriteadmisi nõudvaid vorme. III tüüpi KOVides jääb kasutusel olevate erinevate korraldusvormide arv I ja II tüüpi KOVidega võrreldes keskmisele tasemele. Seega on teenuse korraldusvormide mitmekesisus KOVides seoses KOV teenuste korraldamise võimega ja teenuste vajadusega KOVis. See uuringu tulemus on kooskõlas teooriaosa alapeatükis 1.2 käsitletuga, et avalike teenuste korraldusvorm valitakse kohalikest oludest lähtuvalt ja korraldusvormide alternatiive on palju (vt joonis 1.4). Kuivõrd teenuse korraldamise kontekst on neis kolmes tüübis erinev, on autori arvates igasuguste KOVe toetavate abinõude planeerimisel asjakohane need tüüpide lõikes eraldi läbi mõelda.

Järeldus 4. KOVis osutatavate sotsiaalteenuste arv on seotud nõudlusega.

Magistritöö raames läbiviidud uuringu tulemused kinnitasid seda, et sotsiaalteenuste arv ja teenuste korraldamise viis sõltub oluliselt nõudlusest. Nõudlus on seotud KOV elanike üldarvu ja elanike struktuuriga – mida rohkem on KOVis elanikke, seda rohkem ka võimalikke abivajajaid. Vajadus teenuste järele (siin on silmas peetud nii erinevate teenuste arvu kui üksikteenuste mahtusid) on seda suurem, mida rohkem on KOVis eakaid, puudega inimesi, ülalpeetavaid üldiselt. Potentsiaalset nõudlust peegeldab ka elanike majanduslik heaolu (sh keskmine palgatase KOVis, üksikisiku tulumaks elaniku kohta, toimetulekutoetuste taotlemine KOVis). Jõukamates piirkondades suudavad elanikud osaliselt neile vajalike teenuste eest ise tasuda ja ei pöördugi formaalse sotsiaalsüsteemi poole abi saamiseks. KOV elanike arvust ja koosseisust tulenevalt on Eestis rida KOVe, kus nõudlus teatud sotsiaalteenuste (nt mõne sotsiaalteenuste konkreetse alaliigi) järele on vähene. Siit tuleneb järeldus, et kuigi KOVides sotsiaalteenuste pakkumist kajastavad andmed (S-veebi statistilised andmed) võivad näidata mõne sotsiaalteenuse puudumist mõnes KOVis, võib see sisuliselt tuleneda hoopis nõudluse puudumisest. Teatud KOVide puhul ei saa pelgalt arvandmetele tuginedes öelda, kas teenuste puudumine KOVis on tingitud nõudluse puudumisest (pole konkreetse teenuse vajajaid) või muudest põhjustest, nt teenusosutaja puudumisest piirkonnas, elanike vähesest informeeritusest või KOV napist korraldusvõimest.

Järeldus 5. Sotsiaalteenuste korraldamisel on vajadusel asjakohane erinevate korraldusvormide kombineerimine.

Selle töö raames läbiviidud empiirilises uuringus

leidis kinnitust varasemates analüüsidest välja toodud tõsiasia, et sotsiaalteenuse puudumine KOVis võib olla tingitud teenuseosutajate nappusest piirkonnas. Ka teaduskirjanduses tuuakse sageli välja, et sotsiaalteenuste puhul on konkurentsi puudumine küllalt tavapärane olukord (vt Dassiou jt 2014). Ühelt poolt on teenuseosutajate arv KOVis (sarnaselt nõudlusega) seoses KOV elanike üldarvu ja elanike struktuuriga. Kui piirkonnas on inimesi vähe, on ka kohalikke teenuseosutajaid vähe. Elanikkonna struktuur ja tegevusaktiivsus avaldavad samuti mõju – mida suurem on KOVis tööealiste hulk, aga ka ettevõtlike inimeste ja kõrgharidusega inimeste hulk, seda rohkem on loota, et piirkonnas on teenuseosutajad olemas või on olemas potentsiaal nende lisandumiseks. Empiiriline uuring näitas lisaks eeltoodule, et teenuste pakkumist mõjutavad ka ruumilised tegurid – mingi suurema keskuse lähedus võimaldab kasutada sealsete teenuseosutajate vaba ressursi, samas KOV suur territoorium ja hajaasustus muudavad teenuseosutajate leidmise piirkonna katmiseks keerulisemaks ja ka kulukamaks. Sõltumata piirkonna eripärast on sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt kõigil Eesti KOVidel kohustus tagada seaduses nimetatud 13 kohustusliku sotsiaalteenuse kättesaadavus elanikele ja seda vaatamata sellele, kas teenuse vajajaid on palju või vähe. Teooriaosa alapeatükis 1.2 on kirjeldatud avalike teenuste korraldamise võimalusi, mille hulgas on rikkalik valik alternatiivseid teenuste korraldamise vorme. Siit järeldub, et KOVidel on seaduse nõuete täitmiseks mõistlik kasutusele võtta mitmeid erinevaid sotsiaalteenuste korraldamise vorme ja rakendada neid kombinatsioonis või üksikult vastavalt olukorrale.

Uuringu järeldustele tuginedes pakub töö autor välja omapoolsed soovitusel, kuidas kohalike sotsiaalteenuste korraldamisel omavalitsusüksuse eripära rohkem arvesse võtta ja selle tulemusel sotsiaalteenuste kättesaadavust omavalitsuses parandada.

Soovitus 1: toetus eri tüüpi KOVidele sotsiaalteenuste paremaks korraldamiseks

- I tüüpi KOVides napib ressursse. Seda probleemi on võimalik leevendada välise tugisüsteemi toel - näiteks mingit laadi nõustamine, toetavad programmid, ühisprojektid või õpikogukonnad, mentorlus. Ka ühine arendustegevus teiste KOVidega koos võib parandada nende KOVide korraldusvõimet.

- II tüüpi KOVides on kõige rohkem teenuste arendamise potentsiaali, kuivõrd seal on üsna palju ressursse, sh spetsialiste ja eri valdkondade pädevust. Ja teisalt on neis KOVides enamasti ka reaalselt võimalik ideid praktikas katsetada. Seega oleks selle rühma innovatsioonivõimet mõistlik ära kasutada ja seal teenuste arendamist toetada mitmesuguste toetusprogrammidega või ka ühekordse toetusega mõne arendusprojekti elluviimiseks. Rakendada võiks ka toetusi, mille abil arendada sotsiaalteenuste osutamiseks vajalikku füüsilist keskkonda (nt ruumid vm).
- III tüüp – tegemist on mittehomogeense rühmaga, kus KOVidel on mingis osas potentsiaali ja ressursse, kuid mingis teises valdkonnas takistusi. Need KOVid võiksid küllalt hästi ise hakkama saada, kui nad panustavad oma tugevustele ja kui nõrkuste kompenseerimiseks on vajalikul hetkel mingi tugi olemas. KOV jaoks on oluline teada, mis on nende tugevused ja mis on veel arendamist vajavad küljed. Seega teatud enesehindamine võiks olla KOVis asjakohane. Juhul kui Eestis ei ole sellist metoodikat, siis võiks selle kas luua või võtta üle mõne teise riigi praktika ja seda Eesti olude jaoks sobivaks kohandada.

Soovitus 2. Sotsiaalteenuste korraldamisega tegelevate spetsialistide väljaõpe.

Uuring näitas, et alternatiivsete teenuse korraldusvormide kasutamine on praktikas suurendab sotsiaalteenuste kättesaadavus KOVis. Teaduskirjanduses tuuakse sellega seoses välja, et kaasaegne avalike teenuste korraldamine oma mitmekesistes vormides nõuab avaliku sektori töötajatelt varasemast hoopis erinevaid oskusi ja teadmisi ning avaliku sektori organisatsiooni suuremat administratiivset võimekust. KOVi sotsiaaltöö tähendab üha vähem spetsialisti enda poolset teenuste osutamist, kuid nõuab KOV ametnikelt üha rohkem selliste oskuste ja teadmiste olemasolu, mida on vaja teenuste korraldamiseks. Sestap on mõistlik toetada KOVides sotsiaalteenuste korraldamisega tegelevate spetsialistide väljaõpet – seda eelkõige täiendõppena, kuid võibolla võiks seda trendi arvestada ka ülikoolides sotsiaalvaldkonna spetsialiste ettevalmistavate õppekavade arendamisel.

Soovitus 3. Teavitustöö KOV juhtide, kohalike poliitikute, KOV teiste valdkondade ametnike seas. Uuringu raames tõid intervjuueeritud spetsialistid näiteid sellest, kuidas sotsiaalteenuste korraldamisel tulevad kasuks mitme valdkonna teadmised ja oskused.

KOVide praktika näitab seda, et elanike vajadustele vastava ning teistele osapooltele sobiva teenuse korraldamiseni jõutakse mitme erineva spetsialisti koostöös ning KOV juhtide toetuse olemasolul. Lisaks sotsiaaltöö asjatundjatele peavad olema teenuse arendusprotsessi kaasatud ka juriidilise ja finantsala spetsialistid, vahel ka IT-inimesed. Seega on oluline 1) laiem teadvustamine, et sotsiaalteenuste korraldamine ei ole vaid KOVides sotsiaalosakonna sisene tööloik ja KOV siseselt tööprotsesside kohandamine; 2) sotsiaalvaldkonna prioriteetsuse selgitamine KOV juhtidele (nii volikogu kui ka linna- või vallavalitsuse juhtide tasandil) sh info jagamine sellest, mida sotsiaalteenuste korraldamise protsess sisuliselt tähendab, milliseid alternatiivseid võimalusi selleks on ja millist abi KOV sotsiaalala spetsialistid teenuslepingute sõlmimisel, hangete või projektikonkursside korraldamiseks jne teistelt KOV töötajatelt vajavad.

Soovitus 4. Teavitustöö riigi tasandil. Uuringu tulemused näitasid, et teatud teenuste korraldamine on pigem mõistlik KOVüleselt, (näide uuringust: sotsiaaltransport). Sama trend on välja toodud ka teaduskirjanduses (vt ptk 1.2). Selliste teenuste korraldamine võiks toimuda mitte KOV tasandil, vaid nt maakondade tasandil. Võibolla võiks riigis arutlusele võtta teatud teenuste taastsentraliseerimise temaatika.

Soovitus 5. Abinõud eri tüüpi korraldusvormide kasutamise toetamiseks. Üheks uuringu järelduseks oli, et teenuste korraldusvormide mitmekesisust tasub soodustada. Seega on erinevate teenuse korraldamise vormide rakendamine KOVides on asjakohane. Et sotsiaalteenuseid on võimalik osutada nii turupõhiselt, avaliku sektori siseselt kui kogukonna ressursse kaasates, tasub mõelda kõigi nende suundade arendamisele:

- teatud tingimustel on küllalt mõistlik ja säästlik korraldada teenuseid KOV siseselt. Empiirilisest uuringust selgus, et kui KOV soovib välja arendada nt mingit laadi sotsiaal- või teenuskeskust, siis takistab selle idee realiseerimist vahel ressursside puudumine. Ühekordne rahasüst KOVile võiks siin abiks olla, nt sihtotstarbeliselt mingi keskuse väljaehitamiseks ja -arendamiseks;
- kogukonna kaasamist peetakse KOVides heaks ja vajalikuks, selgus uuringust. Samas ei ole alati selgust, kuidas seda täpselt teha ja keda kaasata. Kui sotsiaalvaldkonnas räägitakse tihti koostööst tervishoiu- ja haridusvaldkonnaga, siis sellest uuringus tuli korduvalt esile mõte teha tihedamat koostööd kultuurivaldkonnaga.

Näiteks eakate päevakeskustes pakutavad tegevused kattuvad kohati kohaliku kultuuri- või seltsimaja tegevustega. Huviringide, küla- ja kultuuriseltside kaudu on võimalik loomulikult viisil arendada vabatahtlike tegevust ja kogukonna osalemist sotsiaalvaldkonna valupunktidega tegelemisel;

- uuring näitas sedagi, et KOV on üldiselt huvitatud, et tema piirkonnas oleks erinevaid vabaihendusi, eraettevõtteid vm partnereid, kes sotsiaalteenuseid osutaksid. Väikeste mahtude juures ei pruugi aga teenuste pakkumine teenuseosutaja jaoks jätkusuutlik olla. KOVidel ja teistelgi sotsiaalteenuste korraldamisega tegelevatel riigiasutustel oleks hea teada rohkem sellest, milliste tingimuste tagamine toetaks kohalikke teenuseosutajaid nii palju, et nad suudaksid säilitada oma tegevuse jätkusuutlikkuse. Kui seda teemat pole veel uuritud, võiks seda teha. Ametnike koolitamine sel teemal on asjakohane.

Soovitus 6. Innovatsioon sotsiaalteenustes. Suurtes omavalitsustes on tööl rohkem spetsialiste. See loob võimaluse omavaheliseks koostööks ja aruteludeks ning koos sellega ka potentsiaali uudsete ideede esilekerkimiseks. Läbiviidud uuringus osalenud KOVid tõid välja, et väikeste KOVide hiljutine ühinemine on tekitanud paremaid võimalusi varem eraldi oma tööd teinud sotsiaaltöö spetsialistide koostööks, kovichooniks ja vastastikuseks toetamiseks. Sotsiaaltöö ja sealhulgas ka sotsiaalteenuste koordineerimine on praktikute sõnul kogemuspõhine valdkond ehk valdkond, kus paljud spetsialistile vajalikud pädevused ja oskused kujunevad välja jooksva töö käigus. Väikestes KOVides ei teki väheste üksikjuhtumitega tegelemisest mitmekesist teenuste korraldamise kogemust. Uuringu käigus toodi korduvalt välja, et sellisel juhul on sobivaks lahenduseks tutvumine teiste KOVide praktikaga. Kõikvõimalikes vormides KOVide vahelise suhtlemise soodustamine toetab heade praktikate levimist ja annab väiksemate KOVide spetsialistidele vajalikku tuge. Oluline on ka pidev sihtgruppidega suhtlemine, tähelepanu pööramine teenuste kvaliteedile, pidev arendustegevus. Autori hinnangul võiks siin asjakohane olla riigipoolne heade praktikate vahendamine jm toetus.

KOKKUVÕTE

Eestis osutatakse ja korraldatakse sotsiaalteenuseid suures osas kohaliku omavalitsuse tasandil. Nende teenuste kättesaadavus elanikele on kohalike omavalitsuste lõikes erinev, nagu ka teenuste korraldamise praktika. Selles magistritöös otsiti vastust küsimusele, miks on sotsiaalteenuse kättesaadavus ja teenuste korraldus Eestis omavalitsuste lõikes erinev. Autor uuris seda probleemi oma töös omavalitsuste tegevuskontekstist lähtuvalt, st omavalitsuse tegevuskeskkonda kirjeldavaid tegureid arvesse võttes. Töös analüüsiti nii teoreetiliselt kui empiiriliselt, millised kohaliku omavalitsuse tegevuskeskkonda iseloomustavad tegurid mõjutavad sotsiaalteenuste kohalikku korraldamist ja mil viisil. Magistritöö eesmärgiks oli kohalikes omavalitsustes sotsiaalteenuste korraldamist mõjutavate tegurite analüüsile tuginedes töötada välja soovitusel, kuidas kohalike sotsiaalteenuste korraldamisel omavalitsusüksuse eripära rohkem arvesse võtta ja selle tulemusel sotsiaalteenuste kättesaadavust omavalitsuses parandada.

Töö eesmärgi täitmiseks viis autor läbi kaheetapilise empiirilise uuringu. Selle tegemisel võttis ta aluseks sotsiaalteenuste korraldamist mõjutavaid tegureid süstematiseeriva teoreetilise raamistiku, mille ta teaduskirjandusele tuginedes eelnevalt koostas. Uuringu teoreetilise aluse loomisel tugines autor teenusekeskse loogika kontseptsioonile (*service-dominant logic, SDL*) ja selle edasiarendusele avalike teenuste puhul. Tegemist on teenuste kontekstikeskse käsitlusega, mis teoreetikute ja praktikute seas viimasel aastakümnel üha suuremat tähelepanu pälvib. Lähtudes sellest teoreetilisest käsitlusest võib töö autori tõlgenduses teenuse korraldamise laiem keskkond olla toetav või takistav, olles mõjutatud näiteks sellest, millised teenuse osutamiseks vajalikud ressursid on seal olemas, milliste osapoolte kaudu neile ligi pääseb ja milliste reeglite, tingimuste alusel neid ressursse kasutada saab. Töö teoreetilises osas andis autor ka ülevaate avalike teenuste korraldamise võimalikest alternatiivsetest vormidest ja analüüsis, milliseid neist ja kuidas saab rakendada sotsiaalteenuste puhul. Magistritöö teoreetilise peatükiga loodi ülevaade kohaliku omavalitsuse tasandil sotsiaalteenuste korraldamist mõjutavatest teguritest ja nende mõjust erisugustes oludes.

Magistritöö raames teostati empiiriline uuring, millega autor selgitas välja, millised kohaliku omavalitsuse tegevuskeskkonna komponendid mõjutavad Eesti omavalitsustes sotsiaalteenuste korraldamist ja milline see mõju eri tüüpi omavalitsuste lõikes on. Uuring teostati kaheetapilisena, kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid andmekogumis- ja analüüsimeetodeid kombineerides. Empiirilise uuringu esimeses etapis koguti kokku ja analüüsiti eri andmekogudest pärit statistilisi andmeid Eesti kohalike omavalitsuste kohta ja kirjeldati nende põhjal eripäraste omavalitsuste tüübid. Seejärel tehti eri tüüpe esindavates omavalitsustes juhtumiuuringud, et analüüsida rühmade lõikes kohalikku sotsiaalteenuste korraldamise praktikat ja selgitada välja, kuidas sõltub sotsiaalteenuste korraldamine omavalitsuse eripärast.

Magistritöö autori hinnangul kinnitasid uuringu tulemused, et kontekst, milles omavalitsusüksus tegutseb, kujundab kohalike sotsiaalteenuse korraldamise võimalusi, seades selleks piiranguid ja luues uusi võimalusi. Elanikele tarvilikud sotsiaalteenused on igas omavalitsuses küll võimalik kättesaadavaks muuta, aga viisid, kuidas seda teha ja ressursid, mida selleks vaja on, on eri tüüpi omavalitsuste puhul erinevad.

Sotsiaalteenuste kättesaadavust omavalitsuses mõjutab ühelt poolt mõjutab nõudlus ehk kohalike elanike vajadus erinevate sotsiaalteenuste järele. Ja teiselt poolt mõjutab omavalitsuses sotsiaalteenuste korraldamist rida tegureid, mis koosmõjus kirjeldavad omavalitsusüksuse teenuste korraldamise võimet. Sotsiaalteenuste puhul on määravateks teguriteks kindlasti omavalitsuse suurus (eelkõige elanike arv) ja elanike koosseis (näitab potentsiaalset teenuste vajadust), ruumilist paiknemist iseloomustavad näitajad (kaugus tõmbekeskusest ja asustustihedus) ja omavalitsuse jõukus. Teisalt mõjutavad ka omavalitsuse kasutada olevad materiaalsed ja mittemateriaalsed ressursid (nt raha, partnerid, oskused ja teadmised, hoiakud jm) ning sotsiaalvaldkonna juhtimine omavalitsuses (nii igapäevane kui strateegiline juhtimine). Nende tegurite koosmõju sõltub kohalikust kontekstist, mistõttu iga omavalitsuse valikud sotsiaalteenuste korraldamiseks on mõneti unikaalsed.

Uuringu tulemuste põhjal joonistus töö autori tõlgenduses välja kolm KOVide rühma. Kuivõrd käesoleva uuringu näol oli tegemist väikesemahulise kvalitatiivse uuringuga, tuleb esitatud tüüpide üldistamiseks (Eesti kohalike omavalitsuste üldkogumile) suhtuda

reservatsiooniga, pigem pakub selline rühmitamine orientiiri edasiste uuringute jaoks. Uuringu järeldustele tuginedes pakkus töö autor välja omapoolsed soovitusel, kuidas kohalike sotsiaalteenuste korraldamisel omavalitsusüksuse eripära rohkem arvesse võtta ja selle tulemusel sotsiaalteenuste kättesaadavust omavalitsuses parandada.

Üheks soovitusel on omavalitsuse nõ enesehindamise oskustele tähelepanu pööramine. Sotsiaalteenuste korraldamine eeldab kohalike olude analüüsil põhinevaid kaalutusotsuseid, mis peaksid tuginema omavalitsuse ressursside, struktuuride, regulatsioonide, partnerite, koostöövõimaluste jm tegurite toetava või piirava mõju hindamisel. Teiseks võiks tähelepanu pöörata mingit laadi toetavatele programmidele (nõustamine, mentorlus, ühisprojektid, omavalitsuste üksteiselt õppimine jmt). See on eriti vajalik nendele omavalitsustele, kus kohalikud võimalused on väga napid. Mõnede teenuste kättesaadavuse tagamiseks sellistes (tüüpiliselt väikestes) omavalitsustes ei pruugi piisata ainult omavalitsuse enda panusest, vaid võiks arutleda laiemalt üleriiklike korraldusmudelite arendamise võimaluste üle. Kolmandaks ettepanekuks on sotsiaalteenuste innovatsiooni toetamine omavalitsustes. See puudutab eriti neid omavalitsusi, kus ressursse on piisavalt ja institutsioonid toetavad ning kus teenuseid vajavate elanike hulk on piisavalt suur — see annab neis omavalitsustes võimaluse väljatöötatud uuendusi praktikas katsetada. Uuringu tulemustele tuginedes soovitas töö autor veel ka pöörata tähelepanu sotsiaalteenuseid korraldavate spetsialistide väljaõppele ning teha teavitustööd omavalitsusjuhtide, kohaliku tasandi poliitikute, omavalitsuse teiste tegevusvaldkonna ametnike seas. Mõnede teemade puhul võiks ehk käivitada arutelu riigi tasandil.

Käesoleva töö piirang tuleneb tema loomusest - tegemist väikesemahulise kvalitatiivse uuringuga, esitatud järelduste ja soovitude üldistamisse võiks suhtuda reservatsiooniga. Pigem pakub uurimus orientiiri edasimõtlemiseks ja edasise uurimistöö jaoks. Eelkõige võiks edasi analüüsida omavalitsuste eri rühmade vajadusi, et välja pakkuda nende tegevust toetavad konkreetsed abinõud.

Töö koostamisel on võimalike lugejatena eelkõige silmas peetud sotsiaalteenuste planeerimise ja igapäevase korraldamisega tegelevaid sotsiaalvaldkonna praktikuid.

VIIDATUD ALLIKAD

- Aarikka-Stenroos, L., Ritala, P. (2017). Network management in the era of ecosystems: Systematic review and management framework. *Industrial Marketing Management*, 67, 23-36.
- Akaka, M. A., Vargo, S. L. (2015). Extending the context of service: from encounters to ecosystems. *Journal of Services Marketing*, 29 (6/7), 453-462.
- Alford, J. ja O'Flynn, J. (2012). *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers*. Palgrave Macmillan.
- Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. (2013). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Loetud aadressil https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf
- Black, H. G., Gallan, A. S. (2015). Transformative service networks: cocreated value as well-being. *The Service Industries Journal*, 35 (15-16), 826-845.
- Blank, R. (2000). When can Public Policy Makers Rely on Private Market? The Effective Provision of Social Services. *The Economic Journal*, 110 (462), 34-49.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of public administration research and theory*, 13 (3), 367-394.
- Boyne, G. A., Meier, K. J. (2009). Environmental turbulence, organizational stability, and public service performance. *Administration & Society*, 40 (8), 799-824.
- Brown, T.L, Potoski, M. (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13 (4), pp.441-468.
- Chandler, J. D., Vargo, S. L. (2011). Contextualization and value-in-context: How context frames exchange. *Marketing theory*, 11 (1), 35-49.
- Cipolla, C. (2012). Solutions for relational services. *Service Design with Theory. Discussions on Change, Value and methods*. Ed. Miettinen, S. Rovaniemi: Lapland University Press Publishing.

- Daglio, M., Gerson, D., Kitchen, H. (2014). Building organisational capacity for public sector innovation. Background paper for the OECD Conference „Innovating the Public Sector: from Ides to Impact“, Paris, 12-13 November 2014. <https://www.oecd.org/innovating-the-public-sector/Background-report.pdf>
- Dassiou, X., Langham, P., Nancarrow, C., Scharaschkin, A., Ward, D. (2014). *Public Service Markets: Their Economics, Oversight and Regulation*. London: City University London.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60 (6), 549-559.
- Euroopa vabatahtlik sotsiaalteenuste kvaliteediraamistik. 2010. Euroopa Liidu Nõukogu sotsiaalkaitsekomiskoni dokument SPC/2010/10/8final. Loetud aadressil http://www.equass.ee/public/Sotsiaalteenuste_vabatahtlik_kvaliteediraamistik.pdf
- Goldsmith, S., Eggers, W. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC, USA: Brookings Institution Press.
- Greenwood, R., Hinings, C. R. (1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of management review*, 21 (4), 1022-1054.
- Haldusreformi seadus. RT I, 21.06.2016, 1.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money and Management*, 1/2005, 27-34.
- Heaolu arengukava 2016-2023. Sotsiaalministeerium. Loetud aadressil www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023
- Hefetz, A., Warner, M. (2011). Contracting or public delivery? The importance of service, market and management characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, April 2011, 1-29.
- Hodgkinson, I. R., Hannibal, C., Keating, B. W., Chester Buxton, R., Bateman, N. (2017). Toward a public service management: past, present, and future directions. *Journal of service management*, 28 (5), 998-1023.

- Kalmus, V., Masso, A., Linno, M. (2015). Kvalitatiivne sisuanalüüs. K. Rootalu, V. Kalmus, A. Masso, ja T. Vihalemm (toim), *Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas*. Loetud aadressil <http://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys>
- Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele: analüüsi lõpparuanne*. (2009). Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn. https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel_raport.pdf
- Lamothe, S., Lamothe, M., Feiock, R. C. (2008). Examining local government service delivery arrangements over time. *Urban Affairs Review*, 44 (1), 27-56.
- Lember, V. (2004). Limiting aspects of contracting out in transitional countries: the case of Estonian prisons. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 24 (5), 425-435.
- Lember, V. (2015). Externalization of public services and the third sector: Taking stock of the Estonian local governments' experiences. In M. De Vries & Nemec (Eds.), *The new public management in transitional countries*. Brussel: Bruylant, 193-204.
- Lember, V., Parrest, N., Tohvri E. (2011). *Vabaiühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Käsiraamat vabaiühendustele ja avalikule sektorile*. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit.
- Lusch, R.F., Vargo, S.L. (2019). An overview of Service-Dominant Logic. *The SAGE Handbook of Service-Dominant Logic*, eds. S.L.Vargo, R.F.Lusch, p.760, Los Angeles [etc.]: SAGE Publications Ltd, 3-21.
- Lõhmus, M., Mäeltsemees, S., Lepikson, K. (2012). *Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid*. Projekti „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“ I etapi vahearuanne. Tallinna Tehnikaülikool, avaliku halduse instituut
- Maglio, P. P., Spohrer, J. (2008). Fundamentals of service science. *Journal of the academy of marketing science*, 36 (1), 18-20.

- Maglio, P. P., Vargo, S. L., Caswell, N., Spohrer, J. (2009). The service system is the basic abstraction of service science. *Information Systems and e-business Management*, 7 (4), 395-406.
- Masing, V. (1992). *Ökoloogialeksikon*. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.
- Mereste, U. (2003). *Majandusleksikon*, I ja II. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.
- Noorkõiv, R., Ristmäe, K. (2014). *Kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse indeks 2013*. Tartu: Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia. Loetud aadressil https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud_omavalitsused/2011_kov_voimekuse_indeks.pdf
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of economic perspectives*, 5(1), 97-112.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66 (3), 353-366.
- Oh, D. S., Phillips, F., Park, S., Lee, E. (2016). Innovation ecosystems: A critical examination. *Technovation*, 54, 1-6.
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance? , *Public Management Review*, 8:3, 377-387, DOI: 10.1080/14719030600853022
- Osborne, S. P. (2009). Debate: Delivering public services: Are we asking the right questions?. *Public Money & Management*, 29 (1), 5-7.
- Osborne, S. P. (2010). Delivering public services: time for a new theory? *Public Management Review* 12:1, 1-10. DOI: 10.1080/14719030903495232
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, DOI 10.1080/14719037.2017.1350461
- Osborne, S. P., Strokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management*, 24, 31-47

- Osborne, S. P., Radnor, Z., Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43 (2), 135-158
- Ostrom, A., Parasuraman, D., Bowen, D., Patricio, L., Voss, C., Lemon, K. (2015). Service Research Priorities in a Rapidly Changing Context. *Journal of Service Research*, 18 (2), 127-159
- Ostrom, V., Ostrom, E. (1999). Public goods and public choices. In *Polycentricity and local public economies. Readings from the workshop in political theory and policy analysis* (75-105). Ann Arbor, MI, USA: University of Michigan Press.
- Pache, A. C., Santos, F. (2010). When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. *Academy of management review*, 35 (3), 455-476.
- Lohk, P. (2016). Piirkondliku potentsiaali indeks – kuidas on omavalitsuste taustsüsteem viimase viie aastaga muutunud? Rahandusministeeriumi blogi. <https://blogi.fin.ee/2016/10/piirkondliku-potentsiaali-indeks-kuidas-on-omavalitsuste-taustsusteem-viimase-viie-aastaga-muutunud/>
- Pollitt, C. (Ed.). (2013). *Context in public policy and management: The missing link?*. Edward Elgar Publishing
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
- Pollitt, C., Dan, S. (2011). *The impacts of the New Public Management in Europe: A meta-analysis*. COCOPS work package, 1.
- Raidma, M. (2016). *Sotsiaaltöö korraldus Eesti kohalikes omavalitsustes ja selle arenguvõimalused*. Tartu Ülikool, ühiskonnateaduste instituut, magistritöö. http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/52017/raidma_mariliis_ma_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rasu, A. (2016). *Sotsiaalteenuste arendamine maakondades 2016-2020. Uuringu lõpparuanne*. Maakondlikud arenduskeskused, Sotsiaalministeerium.

[https://www.sm.ee/et/uuringud-ja-](https://www.sm.ee/et/uuringud-ja-analuusid#Sotsiaalvaldkonna%20uuringud%20ja%20anal%C3%BC%C3%BCsid)

[analuusid#Sotsiaalvaldkonna%20uuringud%20ja%20anal%C3%BC%C3%BCsid](https://www.sm.ee/et/uuringud-ja-analuusid#Sotsiaalvaldkonna%20uuringud%20ja%20anal%C3%BC%C3%BCsid)

Rodrigues, R., Leichsenring, K., Winkelmann, J. (2014). *The 'Make or Buy' decision in Long Term Care: Lessons for Policy. Final Project Report*. European Centre for Social Welfare Policy and Research

Rugo, K., Kaevats, M., Romanainen, J. (2018). Kas uued ärimudelid leevendavad survet sotsiaalsüsteemile? *Pikksilm: ülevaade valitud trendidest*, Nr 1, märts 2018.

Saarsen, K. (2015). *Sotsiaalteenuste korraldamise vormid kohalikes omavalitsustes*.

TÜ PC lõputöö, http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/48199/saarsen_kart.pdf

Schoute, M., Budding, T., Gradus, R. (2018). Municipalities' Choices of Service Delivery Modes: The Influence of Service, Political, Governance, and Financial Characteristics. *International public management journal*, 21 (4), 502-532.

Scupola, A., Zanfei, A. (2014). The Changing Organization of Innovation in Public Services: the Case of Digital Library. *Working Papers Series in Economics, Mathematics and Statistics*, University of Urbino.

Sepp, V., Kivi, T., Puolokainen, T., Tali, T., Themmas, E., Valgma, Ü. (2015). *Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Lõpparuanne*. Tartu: Tartu Ülikool. 207 lk.

Sepp, V., Noorkõiv, R., Veemaa, J. (2018). *Kohalike avalike teenuste tasemete seire metoodika väljatöötamine ja testimine ning analüüsi läbiviimine. Lõpparuanne*. TÜ sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus, Geomedia OÜ.

Sepp, V., Veemaa, J. (2016). *Teenuste uuenduslikum ja säästlikum korraldamine toimepiirkondade keskuste tagamaal. Uuringu lõpparuanne*. TÜ sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus. 67 lk.

Sillanpää, V. (2016). *Performance Measurement for Managing Welfare Services*. Doctoral thesis. Tampere University of Technology, Tampere, Finland

Sotsiaalhoolekande seadus, RT I, 30.12.2015, 5.

Sotsiaalseadustiku üldosa seadus, RT I, 30.12.2015, 3.

- Sotsiaalteenuste osutamine kohaliku omavalitsuse üksustes 2017. aastal. *Sotsiaaltöö ajakirja uudiskiri* 2/2018. Sotsiaalministeeriumi analüüsi ja statistika osakond.http://www.tai.ee/images/2018_Uudiskirja_KOVide_teenused2017.pdf
- Spicker, P. (2009). The Nature of Public Service. *International Journal of Public Administration*, 32 (11), 970-991.
- Starkhammar, V. (2016). Exploring the Roles of Front-Line Employees in the Service Innovation Process: A Service-Dominant Logic Perspective. *Otago Management Graduate Review*, 14/2016, 57-65.
- Strömpl, J. (2014). Juhtumiuurimus. K. Rootalu, V. Kalmus, A. Masso, ja T. Vihalemm (toim), *Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas*. <http://samm.ut.ee/juhtumiuurimus>
- Svara, J. (2013). Leading successful innovation in local public services. *Handbook of Innovation in Public Services*. Ed. by S. Osborne, L. Brown, 2013. Edward Elgar Publishing, 193-210.
- Tooding, L.-M. (2014). Regressioonimudelid. K. Rootalu, V. Kalmus, A. Masso, ja T. Vihalemm (toim), *Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas*. <http://samm.ut.ee/regressioonanalyyys>
- Uus, M., Tatar, M., Vinni, R. (2014). *Avalike teenuste delegeerimine vabaiühendustele. Uuringuaruanne*. Tallinn: Poliitikauuringute keskus Praxis.
- Van Slyke, D.M. 2003. The mythology of privatization in contracting for social services. *Public Administration Review*, Vol 63 (3), pp.296-315
- Vargo, S. (2018). *Service-Dominant Logic: Foundations and Futures*. Research seminar, CTF Service Research Center, Karlstad University, Oct 17, 2018. http://sdlogic.net/uploads/3/4/0/3/34033484/ctf_sdl_workshop_october_17_2018.pdf
- Vargo, S. L., Lusch, R. F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of marketing*, 68 (1), 1-17.
- Vargo, S. L., Lusch, R. F. (2011). It's all B2B... and beyond: Toward a systems perspective of the market. *Industrial marketing management*, 40 (2), 181-187.

- Vargo, S. L., Lusch, R. F. (2016). Institutions and axioms: an extension and update of service-dominant logic. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 44 (1), 5-23.
- Vargo, S. L., Maglio, P. P., Akaka, M. A. (2008). On value and value co-creation: A service systems and service logic perspective. *European management journal*, 26 (3), 145-152.
- Walker, R. M. (2006). Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government. *Public administration*, 84 (2), 311-335.
- Walker, R.M. (2013). Internal and external influences on the capacity for innovation in local government. In *Handbook of Innovation in Public Services*, eds S.P.Osborne and L.Brouwn, Edward Elgar Publishing Ltd, 496-513.
- Westrup, U. (2018). The potential of service-dominant logic as a tool for developing public sector services: A study of a Swedish case. *International Journal of Quality and Service Sciences*, 10 (1), 36-48.
- Wieland, H., Polese, F., Vargo, S. L., Lusch, R. F. (2012). Toward a service (eco) systems perspective on value creation. *International Journal of Service Science, Management, Engineering, and Technology (IJSSMET)*, 3 (3), 12-25.
- Wieland, H., Vargo, S. L., Akaka, M. A. (2016). Zooming out and zooming in: service ecosystems as venues for collaborative innovation. In *Service Innovation*. Springer, Tokyo, 35-50.
- Wollmann, H., Koprić, I., & Marcou, G. (Eds.). (2016). *Public and social services in Europe: From public and municipal to private sector provision*. Springer.
- Wollmann, H. (2018). Public and personal social services in European countries from public/municipal to private—And back to municipal and ‘third Sector’provision?. *International Public Management Journal*. 21 (3), 413-431.

Lisa 1. Teenuskeskse loogika (SDL) alusteesid ja aksioomid

SDL kontseptsiooni lähtealused on teooria loojate poolt sõnastatud viie aksioomina (Vargo ja Lusch 2016, lk 18):

1. Teenus on vahetuse põhialus.
(Service is the fundamental basis of exchange).
2. Väärtus loomises osaleb mitu osapoolt, sh on alati kaasatud teenuse saaja.
(Value is cocreated by multiple actors, always including the beneficiary).
3. Kõik ühiskonnas ja majanduses osalejad on ressursside integreerijad.
(All social and economic actors are resource integrators).
4. Alati on teenuse saaja see, kes ainupäraselt ja tunnetuslikult määrab väärtuse.
(Value is always uniquely and phenomenologically determined by the beneficiary).
5. Väärtuse koosloomine toimub osapoolte loodud institutsioonide³⁴ ja institutsioonilise korralduse³⁵ toel.
(Value cocreation is coordinated through actor-generated institutions and institutional arrangements).

Märkus: algselt formuleerisid Vargo ja Lusch SDL teoreetilised lähtekohad nn alusteesidena (nagu nad ise neid nimetavad, *foundational premises*) ja hiljem nende baasilt SDL aksioomidena (*axioms*), argumenteerides, et alusteesid on neist aksioomidest tuletatavad.

³⁴ Institutsioonid on inimeste poolt loodud ettekirjutused, mis kujundavad sotsiaalseid, majanduslikke ja poliitilisi interaktsioone, inimestevahelisi suhteid. Need hõlmavad nii mitteformaalseid piiranguid (tavad, tabud, traditsioonid, käitumisetikett, sanktsioonid) kui formaalseid reegleid (seadused jt regulatsioonid, omandiõigused) (North 1991, lk 97). Erinevalt tavaarusaamast ei ole institutsioonideks organisatsioonid. North'i sõnul on institutsioonid kui ühiskonnas valitsevad mängureeglid, organisatsioonid on mängijad.

³⁵ Institutsiooniline korraldus (*institutional arrangements*) - omavahel seotud institutsioonide kogumid (Vargo ja Lusch 2016, lk 11)

Lisa 2. Süsteeme kirjeldavate mõistete võrdlus

Teenuste süsteemikesksetes käsitlustes kohtab teenuse ökosüsteemi mõiste kõrval ka teisi esmapilgul sarnaseid mõisteid. Alljärgnevasse tabelisse on koondatud termineid, mida teenuste süsteemikesksetes käsitlustes sagedamini kohtab. Peab küll nentima, et terminoloogia kasutamine teadusartiklites ja erinevate teadlaste poolt on mõnevõrra ebajärjekindel, st kohati kasutatakse erinevaid termineid sünonüümidenä (nt ökosüsteem ja võrgustik (Hodgkinson jt, 2017, lk 2; Aarikka-Stenroos ja Ritala 2017, lk 23) ja kohati selgelt erinevates tähendustes.

Tabel. Mõistete võrdlus

Termin	Definitsioon	Viide
Teenuse ökosüsteem <i>Service ecosystem</i>	ressursse integreerivaid osapooli koondav süsteem, mis on võrdlemisi iseseisev ja isekohanduv ja mille osapooled on seotud ühise institutsioonilise korralduse kaudu ja vastastikku väärtuse loomisega teenuse vahetusprotsessis	Vargo ja Lusch 2016, lk 10 (algne versioon Vargo ja Lusch 2011)
Võrgustik <i>Network</i>	suhete kogum, seoste koondumine <i>aggregation of relationships</i>	Vargo ja Lusch 2011, lk 185
Teenuse-võrgustik <i>Service network</i>	Mitme üksuse/osapooli koostööl põhinev süsteem, kes töötavad ühiselt väärtuse loomiseks	Black ja Gallan 2015, lk 826
Teenusesüsteem <i>Service system</i>	inimeste, tehnoloogiate ja muude ressursside kooslus/konfiguratsioon, mis suhtleb teiste teenusesüsteemidega vastastikuse väärtuse loomiseks	Maglio jt 2009, lk 399
Ökosüsteem <i>Ecosystem</i>	Koosarenev majandustegevuse süsteem, mis hõlmab osapooli, tehnoloogiaid ja institutsioone	Aarikka-Stenroos ja Ritala 2017, lk 24
Soodustav keskkond <i>Enabling environment</i>	Soodustav keskkond viitab riigi tasandi struktuuridele, protsessidele, normidele, reeglitele, eeskirjadele ja poliitikaraamistikele, mis määravad organisatsiooni tegevuse parameetrid	Alford ja O'Flynn 2012, lk 251-252
Süsteem <i>System</i>	vähemalt üht operantressurssi ³⁶ hõlmav ressursside kooslus, milles koosluse omadused ja käitumine on midagi enamat kui kooslusesse kuuluvate üksikute ressursside omadused ja käitumine	Maglio jt 2009, lk 399

Tekib küsimus, kas ja mille poolest SDLis kasutatav teenuse ökosüsteemi mõiste teistest teenuste süsteemset loomust kirjeldavatest konstruktsioonidest erineb. SDLis kasutatav

³⁶ Operantressurssiks on nt teadmised ja oskused

teenuse ökosüsteemi mõiste toob, erinevalt teistest teenuste süsteemset loomust kirjeldavatest konstruktsioonidest, rõhutatult esile ressursse integreerivate ja väärtust loovate koosluste toimimise kompleksuse, dünaamilisuse ja isereguleeruvuse – samaaegselt jooksva toimimisega kohandavad ja seadistavad sellised süsteemid end pidevalt ümber. See tähendab, et igasugune ressursside integreerimine, vahetus ja ühine väärtuse loomine muudab mingil määral süsteemi ennast ja seega järgmise iteratsiooni (sama protsessi kordamise) konteksti. Seepärast rõhutavad SDL loojad, et ei piisa sellest, kui käsitleda teenust võrgustikuna, mis keskendub üksnes osapoolte vaheliste seoste mustriks. (Vargo ja Lusch 2011, lk 185; Wieland jt 2012, lk 15)

Küll aga haakub teenuste ökosüsteemi mõiste üldisema ökosüsteemi mõistega. Selle mõiste üha sagedasema kasutamise kohta majandusteaduslikes artiklites on küll tehtud ka kriitikat – mitmete autorite arvates tarvitatakse sõna „ökosüsteem“ vahel lihtsalt trendika sõnakõlksuna, mis analüüsile sisuliselt midagi juurde ei anna (Oh jt 2016, Aarikka-Stenroos ja Ritala 2017, lk 23). Ökosüsteemipõhiste lähenemiste tuumaks on see, et keskset osaliste/osalejate kogumit (organisatsioonid vm) uuritakse osana laiemast ja omavahelistes sõltuvustes olevast süsteemikeskkonnast, mis hõlmab eri osapooli, tehnoloogiaid ja institutsioone. Osapoolte hulka kuuluvad nii lõpptarbijad, kasutajate kogukonnad, teadusasutused, konkurendid, institutsioone loovad osapooled jt partnerid. Tehnoloogiate all peetakse silmas eri tüüpi tehnoloogilisi lahendusi/raamistikke, mida ökosüsteemi osalised ühiselt kasutavad. Institutsioonideks on nt asjassepuutuvad regulatsioonid, poliitikakujundajad ja huvirühmad, samuti ka kultuuriline ja rahvuslik kontekst, milles tegutsetakse. Ökosüsteemipõhise teoreetilise lähenemise alla liigitub erinevaid käsitlusi, mis erinevad üksteisest eelkõige süsteemi kesksete osaliste, nende eesmärkide ja süsteemi mõjutavate tegurite poolest - näidetena saab tuua ettevõtluse ökosüsteemi, innovatsiooni ökosüsteemi, start-up ökosüsteemi, platvormi ökosüsteemi, teenuse ökosüsteemi. (Aarikka-Stenroos ja Ritala 2017, lk 24)

Teenuse ökosüsteem on sarnane teenusesüsteemi mõistega, mis on teenuste uuringute (*service science*³⁷) põhimõiste. SDLil on teenuste uuringutega väga tihe seos, nimelt loob

³⁷ *Service science is an emerging interdisciplinary field of inquiry that focuses on fundamental science, models, theories and applications to drive service innovation, competition, and wellbeing through co-creation of value (Ostrom jt 2010, lk 5).*

SDL kui mõtteviis teenuste uuringutele filosoofilise aluse (Maglio ja Spohrer 2008, lk 19). Need kaks mõistet – teenuse ökosüsteem ja teenusesüsteem – ongi olemuslikult üsna kattuvad. Nende peamine erinevus seisneb selles, et kui teenusesüsteemi puhul rõhutatakse tehnoloogia olulisust, siis teenuse ökosüsteemi puhul üldisemalt institutsioonide määravat rolli. Samas nendivad Vargo ja Lusch (2016, lk 11), et institutsioonid ja tehnoloogia on otseselt seotud, kuivõrd tehnoloogia (oma üldises tähenduses) ei ole midagi muud kui kasulikult rakendatud teadmised ja teadmine (*knowledge*) on üks osa sellest institutsioonilisest struktuurist, mida me ühiskonnaks nimetame. Seega on tehnoloogia olemuslikult institutsiooniline fenomen.

Lisa 3. Avalike teenuste korraldamise vormid

Vorm	Vahendid	Kes on teenuse pakkuja?	Kes otsustab, mida on vaja teha?	Koordineerimise viis
Allhange (<i>outsourcing</i>)	Lepinguline delegeerimine	Eraettevõte, MTÜ, muu KOV, avaliku sektori asutus	Avalik sektor	Leping ja/või läbirääkimine
	Avaliku ja erasektori partnerlus (PPP)	Eraettevõte	Avalik sektor	Leping ja/või läbirääkimine
Partnerlus	Avaliku ja erasektori partnerlus (sisuline)	Avalik sektor ja eraettevõte	Avalik sektor ja eraettevõte	Mõned lepingujärgselt, mõned koostööjärgselt
	Koostööl põhinev partnerlus	Avalik sektor ja MTÜ	Avalik sektor ja MTÜ	Peamiselt koostöö
	Ühtne valitsemine (<i>joined-up government</i>)	Avalik sektor koos teise avaliku sektori asutusega	Avalik sektor koos teise avaliku sektori asutusega	Peamiselt koostöö
Vabatahtlik töö		Vabatahtlik	Avalik sektor	Töölepingule sarnane suhe
Reguleerimine		Avalik sektor koos eraettevõttega või MTÜga	Avalik sektor	Sundus ja läbirääkimised ja/või koostöö
Teenuste koosloome		Avalik sektor koos kliendiga/kodanikuga	Avalik sektor koos kliendiga/kodanikuga	Segu infovahetusest koostööst, läbirääkimistest ja kohustuslikkusest
Koostöö-võrgustikud		Avalik sektor ja mitmed eraettevõtted, MTÜd, teised avaliku sektori asutused	Avalik sektor ja mitmed eraettevõtted, MTÜd, teised avaliku sektori asutused	Kõik erinevad koordineerimise viisid üheaegselt

Allikas: Alford ja O'Flynn, 2012, lk 23-24.

Lisa 4. Eesti haldusjaotus enne ja pärast haldusreformi (2017 versus 2018)

Omavalitsus	Ühinenud omavalitsused
Alutaguse vald	Iisaku vald, Alajõe vald, Mäetaguse vald, Tudulinna vald, Illuka vald
Anija vald	Aegviidu vald, Anija vald
Antsla vald	Antsla vald, Urvaste vald
Elva vald	Elva linn, Konguta vald, Rannu vald, Rõngu vald, Palupera vald, Puhja vald (+ Puka valla Aakre, Palamuste, Pedaste, Purtsi, Pühaste ja Rebaste küla – Palupera valla Lutike, Makita, Miti, Neeruti, Nõuni, Päidla, Räbi külad)
Haapsalu linn	Ridala vald, Haapsalu linn
Haljala vald	Haljala vald, Vihula vald
Harku vald	ei ühinenud
Hiumaa vald	Käina vald, Hiiu vald, Emmaste vald, Pühalepa vald
Häädemeeste vald	Häädemeeste vald, Tahkuranna vald
Jõelähtme vald	ei ühinenud
Jõgeva vald	Jõgeva linn, Jõgeva vald, Palamuse vald, Torma vald (+ Puurmani valla Jõune, Pööra, Saduküla ja Härjanurme küla + Pajusi valla Kaave küla – Torma valla Võtikvere küla)
Jõhvi vald	ei ühinenud
Järva vald	Järva-Jaani vald, Albu vald, Ambla vald, Imavere vald, Kareda vald, Koigi vald, Koeru vald
Kadrina Vald	ei ühinenud
Kambja vald	Ülenurme vald, Kambja vald
Kanepi vald	Kõlleste vald, Kanepi vald, Valgjärve vald
Kastre vald	Mäksa vald, Võnnu vald, Haaslava vald (+Meeksi valla Järvelja ja Rõka küla)
Kehtna vald	Kehtna vald, Järvakandi vald
Keila linn	ei ühinenud
Kihnu vald	ei ühinenud
Kiili vald	ei ühinenud
Kohila vald	ei ühinenud
Kohtla-Järve linn	ei ühinenud
Kose vald	ei ühinenud
Kuusalu vald	ei ühinenud
Loksa linn	ei ühinenud
Luunja vald	ei ühinenud
Lääne-Harju vald	Keila vald, Paldiski linn, Vasalemma vald, Padise vald
Lääne-Nigula vald	Lääne-Nigula vald, Noarootsi vald, Nõva vald, Martna vald, Kullamaa vald)+ Nissi valla Rehemäe küla)
Lääneranna vald	Lihula vald, Hanila vald, Varbla vald, Koonga vald
Lüganuse vald	Kiviõli linn, Sonda vald, Lüganuse vald
Maardu linn	ei ühinenud
Muhu vald	ei ühinenud
Mulgi vald	Karksi vald, Abja vald, Halliste vald, Mõisaküla linn
Mustvee vald	Saare vald, Avinurme vald, Lohusuu vald, Kasepää vald, Mustvee linn (+ Torma valla Võtikvere küla)
Märjamaa vald	Märjamaa vald, Vigala vald (+ Raikküla valla Riidaku, Pühatu ja Kõrvetaguse küla)

Narva linn	ei ühinenud
Narva-Jõesuu linn	Vaivara vald, Narva-Jõesuu linn (+ Kohtla-Järve Viivikonna linnaosa)
Nõo vald	ei ühinenud
Otepää vald	Otepää vald, Sangaste vald, Puka vald (Puka valla Puka alevik, Koms, Kibena, Meegaste, Kähri, Ruuna, Kuigatsi, Vaardi, Kolli, Plika, Prange ja Põru küla) (+ Palupera valla Lutike, Makita, Miti, Neeruti, Nõuni, Päidla ja Räbi külad)
Paide linn	Paide linn, Paide vald, Roosna-Alliku vald
Peipsiääre vald	Alatskivi vald, Vara vald, Peipsiääre vald, Kallaste linn, Pala vald
Põhja-Pärnumaa vald	Vändra alev, Vändra vald, Tootsi vald, Halinga vald
Põhja-Sakala vald	Suure-Jaani vald, Võhma linn, Kõo vald, Kõpu vald
Põltsamaa vald	Põltsamaa linn, Põltsamaa vald, Pajusi vald, Puurmani vald (- Puurmani valla Jõune, Pööra, Saduküla ja Härjanurme küla – Pajusi valla Kaave küla)
Põlva vald	Põlva vald, Ahja vald, Laheda vald, Mooste vald, Vastse-Kuuste vald
Pärnu linn	Pärnu linn, Audru vald, Paikuse vald, Tõstamaa vald
Raasiku vald	ei ühinenud
Rae vald	ei ühinenud
Rakvere linn	ei ühinenud
Rakvere vald	Sõmeru vald, Rakvere vald
Rapla vald	Rapla vald, Kaiu vald, Raikküla vald, Juuru vald (- Raikküla valla Riidaku, Pühatu ja Kõrvetaguse küla)
Ruhnu vald	ei ühinenud
Rõuge vald	Mõniste vald, Misso vald, Varstu vald, Haanja vald ja Rõuge vald (- Misso valla Hindsa, Koorla, Kossa, Kriiva, Leimani, Lütä, Mokra, Määsi, Napi, Pruntova, Põrstõ, Saagri, Tiastõ, Tiilige, Toodsi ja Tserebi küla)
Räpina vald	Räpina vald, Veriora vald, Meeksi vald (-Meeksi valla Järvselja ja Rõka küla)
Saarde vald	Saarde vald, Surju vald
Saaremaa vald	Kuressaare linn, Lääne-Saare vald, Orissaare vald, Pihtla vald, Valjala vald, Salme vald, Kihelkonna vald, Laimjala vald, Mustjala vald, Torgu vald, Leisi vald, Põide vald
Saku vald	ei ühinenud
Saue vald	Saue vald, Saue linn, Kernu vald, Nissi vald (-Nissi valla Rehemäe küla)
Setomaa vald	Värskä vald, Mikitamäe vald, Meremäe vald, Misso valla Hindsa, Koorla, Kossa, Kriiva, Leimani, Lütä, Mokra, Määsi, Napi, Pruntova, Põrstõ, Saagri, Tiastõ, Tiilige, Toodsi ja Tserebi küla (Luhamaa nurga külad)
Sillamäe linn	ei ühinenud
Tallinn	ei ühinenud
Tapa vald	Tamsalu vald, Tapa vald
Tartu linn	Tartu linn, Tähtvere vald
Tartu vald	Piirissaare vald, Tartu vald, Laeva vald, Tabivere vald
Toima vald	Toila vald, Kohtla vald, Kohtla-Nõmme vald
Tori vald	Sauga vald, Tori vald, Sindi linn, Are vald
Tõrva vald	Tõrva linn, Helme vald, Hummuli vald, Põdrala vald (+ Puka valla Soontaga küla)
Türi vald	Türi vald, Väätsa vald, Käru vald
Valga vald	Valga linn, Karula vald, Taheva vald, Tõlliste vald, Õru vald
Viimsi vald	ei ühinenud
Viljandi linn	ei ühinenud
Viljandi vald	Viljandi vald, Kolga-Jaani vald, Tarvastu vald
Vinni vald	Rägavere vald, Vinni vald, Laekvere vald

Viru-Nigula vald	Kunda linn, Viru-Nigula vald, Aseri vald
Vormis vald	ei ühinenud
Võru linn	ei ühinenud
Võru vald	Lasva vald, Sõmerpalu vald, Võru vald, Vastseliina vald, Orava vald
Väike-Maarja vald	Rakke vald, Väike-Maarja vald

Allikas: Rahandusministeerium ([https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform](https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform;);
<https://haldusreform.fin.ee/>).

Lisa 5. Intervjuukava

Teema 1. üldinfo

Sotsiaalvaldkonna korraldus KOVis, struktuur. Töötajad, nende rollid, paiknemine. Teie roll, ülesanded.

Kui oluliseks peetakse sotsiaalteenuste teemat KOV juhtide tasandil? Strateegilised otsused ja otsustajad.

Teema 2. Hetkeseis: olemasolevad teenused ja nende korraldus

Millised sotsiaalteenused KOVis olemas on? (KOV kohustuslikud sotsiaalteenused, muud)
Kuidas neid teenuseid osutatakse, kes osutab? (KOV-i oma töötajad, partnerite kaasabil jm)
Sotsiaalhoolekandeesutused KOVis.

Teema 3. Nõudlus

Abivajajate hulk KOVis. Nõudlus teenuste järele. Trendid nõudluse muutumise osas.

Kas on teenuseid, mida praegu ei osutata, aga oleks vaja? Milliseid?

Mille alusel KOVis otsustatakse, et mingit sotsiaalteenust on vaja?

Teema 4. Uue teenuse käivitamine, teenuste korralduse muutmine

Milliseid muutusi teenuste osutamises on viimasel aastal toimunud? Kust tuleb selleks algatus?
Mõeldes konkreetselt ühele muutusele sotsiaalteenuste korraldamisel KOVis - kuidas see toimus, mis protsess tuli läbida?

Teema 5. Teenuseosutajad, koostööpartnerid

KOV valikud: ise osutada teenust või kasutada partnereid. Mis juhtudel kaasatakse partnereid?
Sotsiaalteenuseid osutavad partnerid - kuidas KOV neid leiab? kuidas koostöö toimub?
Teenuste järelevalve.

Vabaihenduste jm muude võimalike teenuseosutajate olemasolu KOVis.

Koostöö teiste KOVidega vm valdkondade teenuseosutajatega vm partneritega.

Mis tingimustel või mahtude juures tekib teenuseosutajatel huvi teenuse osutamise vastu?

Teema 6. Elanike huvi ja osalus

Elanike huvi ja osalus. Elanikelt tagasiside sotsiaalteenustele.
Kogukond, vabatahtlik tegevus.

Teema 7. Tegutsemise piirid. Võimalused ja takistused

Mis mõjutab teenuste korraldamist KOVis?

Mis võimaldab? Millised ressursid on vajalikud? Mis otsused ja kelle poolt? Mis tugi ja kellelt?

Mis takistab?

Kui poleks mingeid piiranguid, kuidas võiks teie arvates sotsiaalteenuste osutamine toimuda?

Lisa 6. Kohalike omavalitsuste andmete kirjeldav statistika

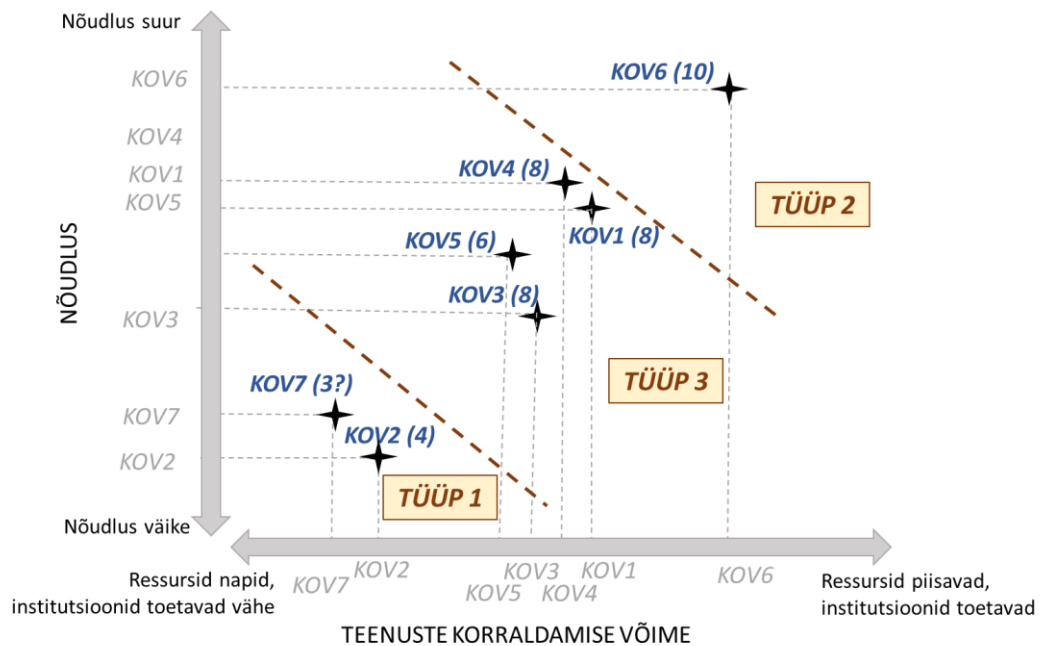
Tunnus	Miinumum	Maksimum	Keskmine	I kvartiil	Mediaan	III kvartiil
Elanike arv 2017 (aastakeskmine)	134	428 671	16 659,7	5158	7660	13 176
Omavalitsuse pindala (km ²)	3,8	2717,8	550,2	159,4	512,0	857,9
Asustustihedus (in/km ²)	3,3	2689,8	170,0	9,1	14,0	39,5
KOV keskuse kaugus maakonnakeskusest (km)	0	78,9	22,6	7,6	21,6	33,9
Elanike arvu muutus viimase 10 a jooksul (in)	-7719	42 674	-123	-1421	-911	26
Linnaelanike osakaal (%)	0	100	31,6	0	23,0	52,0
Ülalpeetavate määr (%)	25,9	65,7	55,8	53,4	57,1	59,2
Puudega elanike osatähtsus (%)	4,0	31,0	13,7	9,0	12,0	18,0
65+ elanike osatähtsus (%)	8,2	26,2	19,9	17,9	20,8	22,4
Alla 65-aastaste osatähtsus (%)	73,8	91,8	80,1	77,6	79,2	82,1
Töötute määr (%)	2,0	8,0	3,7	3,0	3,0	4,0
Kõrgharidusega elanike osakaal (%)	20,1	54,5	29,7	23,9	27,3	33,5
Brutotulu saanud elanike arv kuus	69	180 274	6648,3	2019	2973	5250
Brutotulu summa (eurot)	889,6	1601,5	1099,4	999,5	1045,0	1147,1
Üksikisiku tulumaksu summa elaniku kohta (eurot)	453,7	1118,4	698,7	595,9	655,2	772,9
Ettevõtlusega tegelejate osakaal 18+ elanike seas (%)	5,5	34,9	15,7	12,5	14,5	17,2
Ettevõtete arv 1000 elaniku kohta	0	92,0	43,3	33,2	39,8	50,2
Kodanikuühenduste arv omavalitsuses	5	10 420	404,1	129	192	343
Vabariühenduste arv 1000 elaniku kohta	12,8	102	25,6	20,3	24,3	28,8
Kandidaate mandaadi kohta kohalikel valimistel	1,7	17,9	6,2	4,8	5,8	7,4
Valimisaktiivsus kohalikel valimistel 2017 (%)	41	70	56,1	52	57	59
Piirkondliku potentsiaali indeks	103,6	323,6	206,4	195,1	204,9	218,4
sh inimkapitali indeks	30,2	109,1	67,9	63,0	66,5	72,4
sh majandusliku kapitali indeks	41,5	110,7	73,0	69,9	72,8	76,2
sh sotsiaalse kapitali indeks	31,9	103,8	65,5	61,2	64,9	69,9

Tunnus	Miinumum	Maksimum	Keskmine	I kvartiil	Mediaan	III kvartiil
Omavalitsuse eelarvetulud (eurot)	327 529	598 232	22 296 266,3	7 542 017	10 592 986	15 984 781
KOV sotsiaalkaitse kulud kokku (eurot)	4152,5	47 778 967	1 889 658,8	565 740	942 662	1 466 370
Üksikisiku tulumaksu osakaal KOV tuludest (%)	24,2	72,3	52,1	46,1	50,6	59,2
Sotsiaalkaitse kulude osakaal KOV kuludes (%)	1,5	18,1	9,6	7,0	9,4	11,5
Sotsiaalkaitse kulud elaniku kohta eelarves (eurot)	32,7	232,0	113,9	83,6	109,9	134,3
Puudega inimestele kulude osakaal kõigist sotsiaalkaitse kuludest (%)	0	37	12,5	5	10	18
Eakatele kulude osakaal kõigist sotsiaalkaitse kuludest (%)	0	69	32,3	19	30	46
Laste, perede kulude osakaal kõigist sotsiaalkaitse kuludest (%)	2	97	21,6	12	17	26
Sotsiaalkaitse korralduskulu osakaal sotsiaalkaitse kuludes (%)	0	75	10,9	3	7	16
Mitu kohustuslikku sotsiaalteenust on KOVis (seitsmest)	1	7	5,7	5	6	7
Mitut tüüpi lisateenuseid KOVis on (kolmest)	0	3	1,9	1	2	3
Mitut tüüpi hoolekandenasutusi on	0	3	1,1	1	1	1
Mitu sotsiaalteenust KOVis on (kümnest)	1	10	6,8	6	7	8

Allikas: Statistikaameti, Rahandusministeeriumi, EMTA, Sotsiaalministeeriumi , S-veebi, H-veebi, Töötukassa andmed, autori arvutused.

Lisa 7. Teenuste korraldusvormide mitmekesisus analüüsitud omavalitsustes

Joonisel on kokku võetud empiirilise uuringu tulemused juhtumiuuringutena analüüsitud omavalitsuste lõikes.



Joonis. Teenuste mitmekesisuse seos nõudluse ja omavalitsuse teenuste korraldamise võimega

Märkus 1. Teenuse mitmekesisus hõlmab nii korraldusvormide arvu kui korraldusvormide sisulist erinevust.

Märkus 2. KOV nime taga sulgudes on seal kasutatud erinevate teenuse korraldusvormide arv.

Kohaliku omavalitsuse teenuste korraldamise võime loob mitmesuguste tegurite kombinatsioon, sh

- Teenuseosutajate hulk piirkonnas;
- Raha jm materiaalsete ressursside olemasolu (ruumid, sõidukid vm);
- Oskused, teadmised, pädevus KOVis (töötajad, meeskond);
- Sotsiaalvaldkonna organisatsiooniline struktuur, töökorraldus;
- Sotsiaalvaldkonna strateegiline juhtimine, valdkonna prioriteetsus KOVis,
- innovatsioonivõime, hoiak (nt projektides osalemine, suhtumine muutustesse);
- Tegevuskeskkonna turbulents;
- Välised mõjud.

SUMMARY

ORGANIZATION OF SOCIAL SERVICES IN DIFFERENT TYPES OF LOCAL GOVERNMENTS

Kärt Saarsen

In the past, the elderly and people suffering from illness or poverty received help primarily from their family and community; today, support from the state is becoming increasingly important as well. Help from the state to those in need is offered in Estonia in multiple forms – including the social services that are essential in this regard. Majority of these are provided and organised by local governments. The Social Welfare Act lists thirteen social services the accessibility of which must be ensured by all local governments in Estonia to the residents of their region. In addition, other social services may be provided to the residents as well, if the local government considers it necessary and feasible. In reality, access to social services varies by different local governments of Estonia, as well as the practice of organization of social services.

This Master's thesis examined the question why the access to and organisation of social services in Estonia differ by local governments. In addressing the problem, the context of the organisation of services was brought into focus, i.e. the impact of the environment that shapes the provision and organisation of services was explored. The aim of this Master's thesis was to develop recommendations on how to take greater account of the specificities of local government units in the organisation of local social services and, as a result, to improve the access to social services in a local government. For developing the recommendations, factors influencing the organisation of social services in local governments were analysed.

In order to meet the aim of the thesis, the author conducted a two-stage empirical study. She based it on a previously created scientific literature-based theoretical framework of factors influencing the organisation of social services in local governments as a basis.

Theory-wise, the author built on the theory of service-dominant logic and its development in the case of public services. This is the context-centred approach to services that attracts increasing attention among theorists and practitioners over the last decade. Following this theoretical approach, the broader environment of organising the service may be either supportive or hindering as interpreted by the author of the thesis. Influential factors may include, for example, which resources exist that are necessary for providing the service, through which parties these resources are accessible and what are the rules and conditions that determine their use. In the theoretical part of the thesis, possible forms of organisation of public services and factors influencing the choice of the form of organisation were analysed; also, the conditions on which one or another form of organisation is implemented with regard to social services. The theoretical chapter of the Master's thesis built an overview of the factors influencing the organisation of social services on local government level and the impact of these factors under different conditions.

By conducting an empirical study within the framework of this thesis, the author ascertained which components of the operating environment of the local government influence the organisation of social services in local governments in Estonia and how does this influence manifest by different types of local governments. The study was conducted in two stages by combining quantitative and qualitative research methods. In the first stage of the empirical study, statistical data pertaining to local governments in Estonia were collected and analysed, and specific types of local governments were described. Then, typical patterns were examined by qualitative benchmarking, conducting case studies in different types of local governments. The case studies enabled to understand why a certain type of local government organises social services in their own peculiar way and what kind of specific features of the local government or the environment are causing it. Case studies were conducted in seven local governments in total; data were collected by means of analysing homepages and documents and conducting semi-structured interviews. Data collected in this stage were analysed by qualitative methods of content analysis.

The study results confirmed that the context where a local government unit operates shapes the possibilities of organising local social services. The social services that the

residents need can be made accessible in each local government, the ways how to do it and the necessary resources, however, differ by different types of local governments. A set of different factors all of which are connected to the organisation of social services can be highlighted. The accessibility to the services for the local residents depends on the synergy of these factors. In the case of social services, important factors include the size of the local government (primarily the number of residents) and the composition of the population, indicators that characterize the local government in spatial terms (distance from the county centre, population concentration). The prosperity of the local government and other material resources are important, too, as well as intangible resources (skills, knowledge, attitudes) and the management of the social domain in the local government (both daily and strategic management). The combined effect of these factors depends on the local context, thus, the choices of each local government of how to organise social services are somewhat unique. All the abovementioned factors together determine the capability of the local government of organising the services.

The study also revealed that the number of social services and the way of organising the services substantially depends on the demand, i.e. the amount of those in need in the local government. Also, the claim from previous studies that the lack of a social service in the local government may be due to the scarcity of the service providers in the region was confirmed. As regards certain local governments, it cannot be stated on the basis of statistical data only whether the lack of social services is caused by the lack of demand or other reasons such as the lack of service providers in the region, the fact that residents have not been properly informed or the poor organisational skills of the local government.

The author described three distinct types of local governments on the basis of the capability of organising services and demand in her thesis. As in Estonia all local governments are obliged to ensure the access to mandatory social services referred to in the Social Welfare Act for the residents, it is wise for the local governments to use various multiple forms of organising social services and put them into practice in combination or individually, depending on the situation. On the basis of the study results, recommendations on the possibilities of organising social services by different types of local governments were synthesized in this Master's thesis.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kärt Saarsen,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Sotsiaalteenuste korraldamine eri tüüpi kohalikes omavalitsustes“, mille juhendaja on Arvi Kuura, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Kärt Saarsen

22.05.2019